



على الحافة

حالة حقوق الإنسان في الأردن

2020

تقرير تجمياعي
لمنظمات مجتمع مدني أردنية

على الحافة

حالة حقوق الإنسان في الأردن 2020



مؤسسات المجتمع المدني الأردنية التي ساهمت في إعداد هذا التقرير هي:

اتحاد المرأة الأردنية.

تمكين للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان.

جمعية أنا إنسان لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

الجمعية الأردنية لحقوق الإنسان.

جمعية معهد تضامن النساء الأردني.

جمعية النساء العربيات في الأردن.

الشبكة القانونية للنساء العربيات.

شبكة المرأة لدعم المرأة- الأردن.

محامون بلا حدود.

مركز آفاق الأردن للتنمية والتدريب.

مركز حماية وحرية الصحفيين.

مركز سواعد التغيير لتمكين المجتمع.

مركز الشرق والغرب للتنمية المستدامة.

مركز عدالة لدراسات حقوق الإنسان.

مركز العدل للمساعدة القانونية.

مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية.

النهضة العربية للديمقراطية والتنمية (أرض).

تحرير ومتابعة

رياض الصبح

مراجعة

نضال منصور

تقرير تجميحي
لمنظمات مجتمع مدني أردنية



Funded by European Union
بتمويل من الاتحاد الأوروبي



تم إعداد هذا التقرير بدعم مالي من الاتحاد الأوروبي (EU) والوكالة الإسبانية للتعاون الانمائي الدولي (AECID) من قبل **17 مؤسسة مجتمع مدني** وإن محتوى هذا التقرير يقع على عاتق مسؤوليتهم ولا يمكن ان يعكس بالضرورة آراء الوكالة الإسبانية أو الاتحاد الأوروبي.

This report was produced with the financial support of the European Union and AECID. Its contents are the sole responsibility of **17 organizations** and do not necessarily reflect the views of the European Union and AECID

الفهرس

5	توطئة
9	الملخص التنفيذي
33	الفصل الأول: الحقوق المدنية والسياسية
36	الحق في الحياة والحرية والسلامة الجسدية
42	الأمن الشخصي ومناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة اللاإنسانية
50	المساواة أمام القضاء و ضمانات المحاكمة العادلة
62	عدم جواز سجن أي إنسان لمجرد العجز عن التزام تعاقدي
76	حرية الرأي والتعبير
97	الحق في التجمع السلمي
100	حرية تكوين الجمعيات والنقابات والأحزاب
109	الحق في الانتخاب
121	الفصل الثاني: الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية
125	الحق في التعليم
139	الحق في العمل
145	حقوق العمال المهاجرين في الأردن
151	العمل الجبري والاتجار بالبشر
159	الحق في الضمان الاجتماعي
163	الحق في مستوى معيشي كاف وملائم
167	الحق في الصحة
171	الفصل الثالث: حقوق الفئات الأكثر حاجة للحماية
174	حقوق المرأة
197	حقوق الطفل
212	حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة
222	حقوق اللاجئين
227	حقوق الأشخاص المتعايشين مع نقص المناعة البشري

على الحافة



نضال منصور

مؤسس وعضو مجلس إدارة
مركز حماية وحرية الصحفيين

مضت أكثر من 30 عاما منذ عودة الحياة البرلمانية في الأردن، وكانت الرهانات أن تكون المدماك الأساسي لبناء تجربة ديمقراطية راسخة بعد عقود من الأحكام العرفية التي سادت البلاد.

التحولات التي شهدتها الأردن منذ عام 1989 لا يمكن إنكارها، فالانتخابات البرلمانية تجري في مواقيتها وإن تأخرت أحيانا، أو حُل مجلس النواب أحيانا أخرى، والصحافة توسعت، وأصبح تأسيس وسيلة إعلام أمرا سهلا، والأحزاب ترخصت بعد سنوات من العمل السري، ومؤسسات المجتمع المدني تزايدت بشكل لافت، وغطت أهدافها وتوجهاتها ميادين كثيرة، ولكن الحقيقة لكل من يقترب من المشهد أن دعائم الحكم الديمقراطي لم تترسخ، فالحكومة ليست صاحبة الولاية، وتنازعها السلطة مرجعيات أخرى، ومجلس النواب لا يعكس الإرادة الشعبية، ولا يستطيع مراقبة ومساءلة الحكومات، والإعلام ليس حرا ومستقلا، ومؤسسات المجتمع المدني مقيدة، وليست حكومات ظل تستطيع أن تلعب دورا فاعلا في ترسيخ حقوق الإنسان، ودعم التنمية المستدامة.

العلاقة بين الحكومات المتعددة مع مؤسسات المجتمع المدني ظلت تخضع لحالة مد وجزر، ولا تحكمها أطر مؤسسية، وظلت السلطة التنفيذية تسعى لتوظيف المجتمع المدني لتحسين صورتها الديمقراطية أمام العالم.

تمتلك مؤسسات المجتمع المدني في الأردن مساحات للعمل، وأبقت الحكومة شعرة معاوية دون أن تُقطع، وتركت الباب مواربا لها لتنفيذ بعض البرامج والمشاريع والمبادرات، وتشاورت معها، واستمعت لأصواتها دون نهج ثابت، أو مرجعيات واضحة، أو التزام بقبول توصياتها.

ورغم بعض المؤشرات الإيجابية التي تدعو للتفاؤل، واختلاف وتميز الأردن أحيانا عن دول الجوار في التعامل مع المجتمع المدني، فإن منظمات المجتمع المدني تخضع لقيود متزايدة في عملها، والتشريعات التي توضع أو تعدل، أصبحت أدوات تقييد لها، والسياسات ليست مشجعة أو حاضنة لعملها، والممارسات كل يوم تعصف بحقوقها، وتمارس انتهاكات ضدها دون التوقف لمساءلة مرتكبيها حتى لا يفلتوا من العقاب.

الحقيقة المؤلمة أن منظمات المجتمع المدني رغم عراققتها وقوة بعضها، فإنها لا تملك آليات

عمل موحدة، ولا تعطي أولوية للتنسيق والعمل المشترك، ولا تتصدى بشكل جمعي للحملات التي تعمل على الإساءة لها، وشيطنتها.

الجهد الأكثر حضوراً وتعبيراً عن التحالف، كانت تجربة هيئة تنسيق مؤسسات المجتمع المدني «همم» التي تأسست في آذار عام 2015، وما زالت مستمرة، وثابتة وصامدة أمام محاولات تفتيتها، وتسعى إلى تحقيق اختراقات بالتضامن، وتقديم عمل برامجي جماعي مشترك.

تقوم بعض مؤسسات المجتمع المدني في الأردن بإصدار تقارير سنوية تعالج القضايا التي تتصدى لها، مع أن هذا ليس نهجاً ثابتاً وواضحاً، وإذا ما استثنينا تقرير المركز الوطني لحقوق الإنسان، فإن منظمات المجتمع المدني لا تصدر تقريراً شاملاً عن رؤيتها وتصوراتها، وكل ما يمكن توثيقه بعض التقارير الحقوقية لمؤسسات بعينها تركز على الأولويات التي تعمل عليها وتتابعها.

هذا التقرير مبادرة جديد تبناها مركز حماية وحرية الصحفيين من خلال مشروعه تغيير «نهج تشاوري جديد لدعم حقوق الإنسان»، والذي ينفذه بدعم وتمويل مشترك من الاتحاد الأوروبي (EU) والوكالة الإسبانية للتعاون الإنمائي الدولي (AECID)، يهدف لتكاتف جهود مؤسسات المجتمع المدني لإصدار تقرير تجميعي يكون نواة وأرضية لتقارير لاحقة أكثر عمقا، واعتماد منهجية موحدة في رصد وتوثيق انتهاكات حقوق الإنسان.

هذا التقرير الذي يحمل عنوان «على الحافة.. حالة حقوق الإنسان في الأردن» ثمرة جهود 17 مؤسسة مجتمع مدني، وهو يقدم إضاءات على واقع الحقوق المدنية والسياسية بالتفصيل بدءاً من الحق في الحياة والسلامة الجسدية، مروراً بضمانات المحاكمة العادلة، إلى واقع حرية الرأي والتعبير، ثم الحق بالتجمع السلمي، وانتهاء بالانتخاب.

ولا يُغفل التقرير تسليط الضوء على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، خاصة في ظل جائحة كورونا، فيبدأ بالحق بالتعليم، ويعرج على الحق بالصحة والعمل، ويضيء على واقع العمال المهاجرين.

ويتوقف التقرير مطولاً عند حقوق الفئات الأكثر حاجة للحماية، والأكثر عرضة للخطر، فيفصل في التحديات التي تواجه النساء، والطفل، والأشخاص ذوي الإعاقة.

كلف مركز حماية وحرية الصحفيين الباحث والحقوقى رياض صبح بمتابعة وجمع المعلومات

وتحرير التقرير، ولم تكن مهمة سهلة، بل صعبة وشائكة لأسباب كثيرة، أهمها أن مؤسسات المجتمع المدني لم تتعود على آليات العمل الجمعي، وكذلك فإن الكثير منها ليس لديها وحدات أو مرصد لتوثيق الانتهاكات، وأيضا فإن الخبرات البحثية تحتاج إلى تطوير، والأهم أن المعلومات المهمة والأساسية لغايات توثيق الانتهاكات ليست متوفرة دائما، وإن توفرت فجودتها محدودة، وقاعدة البيانات عند الحكومة عن هذه القضايا ليست متاحة.

هذا التقرير التجميعي خطوة أولى نأمل أن تكون التقارير القادمة أكثر جودة، وتحمل لغة ومنهجية وروحا واحدة، وتصبح مرجعية بُعتد بها، وتعبر عن وجهة نظر المجتمع المدني.

شكرا لكل من بذل جهدا لتصبح هناك وثيقة حقوقية جماعية باسم تحالف من مؤسسات المجتمع المدني عملت لأشهر متواصلة معا، ونرحب بكل الملاحظات لتطوير العمل، ونعتذر مسبقا عن أي أخطاء أو ضعف في التقرير.

الملخص التنفيذي

أنجزت مجموعة من منظمات المجتمع المدني الأردني إعداد تقرير عن حالة حقوق الإنسان في الأردن لعام 2020، حمل عنوان «على الحافة»، ويعد هذا التقرير الأول من نوعه، ويعبر عن تقييم وتطلعات منظمات المجتمع المدني الأردنية بشكل مشترك لحالة حقوق الإنسان، وقد بادر مركز حماية وحرية الصحفيين ضمن مشروع «تغيير»، الذي يُنفذ بدعم من قبل الوكالة الإسبانية للتعاون الدولي (AECID)، وتمويل الاتحاد الأوروبي، بتنسيق جهود مؤسسات المجتمع المدني ليصدر التقرير بشكله النهائي.

«على الحافة» أعد بظروف وتحديات متعددة، لعل أهمها: صعوبة الحصول على المعلومات المطلوبة، وصعوبة الرصد والتوثيق خاصة في ظل جائحة كورونا، بالإضافة إلى الحاجة إلى تنسيق وتوحيد منهجية مشتركة بين جميع المنظمات.

اعتمدت منهجية التقرير على تقييم التشريعات والسياسات والممارسات الوطنية بموجب اتفاقيات حقوق الإنسان الدولية وتفسيراتها، وخاصة تلك التي صادق عليها الأردن، إلى جانب توصيات الاستعراض الدوري الشامل؛ إذ تم العمل على تحليل الواقع، مركزاً على التطورات التي طرأت في عام 2020، من حيث أبرز الإيجابيات والانتهاكات الواقعة في مجال حقوق الإنسان.

تناول التقرير ثلاثة فصول رئيسية تتضمن أبرز المسائل والتحديات والانتهاكات، إلى جانب بعض الإنجازات التي تم تحليلها ورصدها، وقُسم على النحو التالي: الحقوق المدنية والسياسية، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بالإضافة إلى حقوق الفئات الأكثر حاجة للحماية.

أولاً: الحقوق المدنية والسياسية

ناقش التقرير في فصله الأول واقع الحقوق المدنية والسياسية في الأردن، ورصد التحديات والانتهاكات التي تقع عليها.

الحق في الحياة والحرية والسلامة الجسدية

ما تزال عقوبة الإعدام تشكل أبرز تحدّ حقوقي وانتهاك صريح، في الوقت الذي لا توجد فيه رؤية واضحة للحكومة تجاه التعامل معها، ورغم أنه قد سبق وقف تنفيذ «الإعدام» منذ عام 2006 وحتى عام 2014، ولم يسجل أي رابط جلي وواضح بين ارتفاع الجريمة أو انخفاضها مع تطبيق عقوبة الإعدام أو وقفها، ناهيك عن أن عدد النصوص القانونية التي تفرض عقوبة الإعدام في مختلف الجرائم تصل إلى 30 نصاً في قوانين متعددة، وهو عدد كبير، والمطلوب العمل على إلغاء عقوبة الإعدام، أو -على الأقل- تقليص النصوص القانونية إلى الحد الأدنى، وجصرها في الجرائم الأكثر خطورة، ولا يتم ذلك إلا بتهيئة المجتمع لتقبل العقوبات البديلة، وتوفير البرامج الكفيلة لتبني وجهات النظر والخروج برؤية مشتركة لجميع الأطراف.

الحق في الأمن الشخصي ومناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة اللاإنسانية أو الحاطة بالكرامة

توصل التقرير إلى أن التعذيب وسوء المعاملة يعد أحد التحديات التي تواجه حقوق الإنسان في الأردن على المستوى التشريعي، فبالرغم من التعديلات التي أجريت على المادة 208 من قانون العقوبات في عام 2017، ورفع الحد الأدنى للعقوبة من 6 شهور إلى سنة، إلا أن هذا النص غير كافٍ لمنع وقوع التعذيب، ولا يوفر الضمانات الكافية التي تحد منها. وبرز تحدي استمرار الإفلات من العقاب -سواء كان ذلك بموجب القانون، أو من خلال ممارسات عملية-، ومن ذلك عدم استثناء عقوبة التعذيب من العفو العام، وعدم وجود نص خاص وصريح في القانون المدني الأردني ينص على تعويض ضحايا التعذيب، بالإضافة إلى العديد من المؤشرات على الإفلات من العقاب، خاصة أن التشريعات الوطنية لا تعترف بالمسؤولية المرفقية للدولة عن أعمال التعذيب، وسوء المعاملة.

المساواة أمام القضاء وضمانات المحاكمة العادلة

المساواة أمام القضاء وضمانات المحاكمة العادلة تعترتها بعض الانتهاكات والإشكاليات، حيث تعتبر كل من محكمة أمن الدولة، ومحكمة الشرطة والمحاكم العسكرية، بما فيها محكمة

المخبرات العامة، محاكم خاصة وفق التشريعات الوطنية، وقد أثرت تساؤلات كثيرة عن مدى استقلال هذه المحاكم الخاصة، ومدى تلبيتها لمعايير المحاكمة العادلة، خاصة خضوعها للسلطة التنفيذية.

يحتاج ضمان استقلال القضاء إلى التطوير من عدة أوجه، من خلال ضمان استقلالية القضاء كمرفق، واستقلالية القضاة كأفراد من حيث الاستقلال المالي والإداري للسلطة القضائية، وحصانة القاضي وأمنه الوظيفي، وحوكمة الإدارة القضائية، وضبط صلاحيات النقل والانتداب، وأيضاً إيجاد الكيان التمثيلي للقضاة، وتوفير الترقية لهم، والرعاية الصحية والطبية اللائقة.

أما على الصعيد التشريعي، فإن قانون محاكم الصلح، وقانون أصول المحاكمات المدنية، وقانون أصول المحاكمات الجزائية بحاجة إلى إعادة نظر لأنها اختصرت الإجراءات القضائية بشكل يهدر حقوق المتخاصمين، ويجب العمل على إعادة الاختصاص بنظر الدفوع بدستورية القوانين إلى المحاكم النظامية وتحت رقابة من المحكمة الدستورية.

من جانب آخر فإن التوقيف الإداري سندا إلى قانون منع الجرائم يعد تعدياً واضحاً على القضاء واستقلالته، واعتداء على فصل السلطات، وانتهاك لحرية الإنسان، كما أنه يتعارض مع ضمانات المحاكمة العادلة؛ مما يستوجب إما إلغاء القانون، أو تعديله بحيث لا يسمح باستخدام التوقيف الإداري بتعطيل منظومة الحماية.

وكذلك فإن التوقيف الإداري الذي يطال الأجانب المخالفين لقانون العمل، ينبغي أن يكون من خلال القضاء، بالإضافة إلى ربط الموقوف الإداري بكفالة مالية بقيمة مرتفعة دون الاستناد لنص محدد في التشريع، وتجاوز مدد التوقيف المحددة قانوناً، وضعف الرقابة القضائية على قرارات الحكام الإداريين، كل تلك الأسباب تستوجب إعادة النظر بالقانون أو إلغائه.

عدم جواز سجن أي إنسان لمجرد العجز عن التزام تعاقدي

سلط التقرير الضوء على تزايد أعداد القضايا التنفيذية بحق من تترتب عليهم قيود مالية تأخروا في سدادها نظراً للظروف الاقتصادية الصعبة التي يمر بها الأفراد والأسر وفق إحصائيات رسمية حديثة، ويعتبر الجهل وضعف المعرفة القانونية بتبعات توقيع الشيكات وكفالة المدينين من أكثر الأسباب التي أدت إلى هذه الزيادة، وقد شكلت قضية «الغارمات» مشكلة اجتماعية وحقوقية في السنوات الأخيرة.

يستند التوقيف بسبب عدم دفع الديون إلى قانون التنفيذ، ولهذا التوقيف آثار سلبية كبيرة، أبرزها خلق سوق مالي مواز للإقراض، وظهور مشكلة الغارمات، واستغلال الحماية الجزائية للشيكات، وكلفة حبس المدين المعسر على الدولة، وعدم جواز وإمكانية شمول الغارمين بالعفو العام، بالإضافة إلى الاستجابة العشوائية من بعض الجهات لتكفيل الغارمات دون أن يكون هناك حل جذري لهذه القضية، والتي ستتكرر في كل حين، إن جملة هذه الانتهاكات والمشاكل الناجمة تستوجب إعادة النظر بقانون التنفيذ، وغيره من الإجراءات اللازمة، وذلك لكفالة عدم حبس المدين المعسر، ووضع ضمانات وإجراءات لحق الدائن.

حرية الرأي والتعبير

رصدت المؤسسات المشاركة في إعداد التقرير الانتهاكات والتجاوزات الواقعة على حرية الرأي والتعبير، فرغم أن حرية التعبير مكفولة بنص الدستور، إلا أن هنالك خلافاً تشريعياً يفرغ هذا الحق من مضمونه، إما بوضع نصوص قانونية تقيد إبداء الرأي حيال بعض الموضوعات، وتسمح بتوقيف الصحفيين بموجبها، أو بعدم إتاحة المعلومات بشكل فعلي، وغيرها.

قدمت الحكومة مشروع قانون معدل لقانون الجرائم الإلكترونية في عام 2018 تتيح تقليص المخاطر الواردة في المادة (11) التي تسمح بالتوقيف والسجن، ولكنه أدخل تعريفاً ونصاً جديداً لخطاب الكراهية غير منضبط قانوناً ويجيز التوقيف والحبس مرة أخرى، ورغم أنّ مشروع القانون اعتبر أفضل من القانون الساري إلا أنّ مجلس النواب قام برده وأحيل إلى مجلس الأعيان ولاحقاً في عام 2020 قامت حكومة بشر الخصاونة باسترداد المشروع من مجلس الأمة، ولا يعرف حتى الآن مصيره.

كما قررت الحكومة في شباط / فبراير 2019 سحب مشروع قانون ضمان حق الحصول على المعلومات الموجود في مجلس النواب منذ عام 2012، وشكلت لجنة تضم خبراء لتعمل على وضع تصور لمشروع قانون جديد يساهم في إنفاذ حق الحصول على المعلومات، وبعد نقاشات طويلة توافقت اللجنة على مشروع قانون يعد حالة متقدمة عن القانون الحالي، لكن الحكومة وديوان الرأي والتشريع أدخلتا تعديلات على مشروع القانون مست المبادئ الضامنة لتكريس حق الحصول على المعلومات، وأرسل إلى مجلس النواب ولكنه لم يناقش حتى الآن.

ويلاحظ استمرار السلطات باستخدام القوانين كأداة تقييد لحرية التعبير والإعلام والتجمع السلمي، وقد تكرر استخدامها عام 2020، وأبرزها أوامر الدفاع الصادرة بموجب قانون الدفاع رقم (13) لسنة 1992 بداعي مكافحة «جائحة كوفيد. 19»، وخاصة أمر الدفاع رقم (8) حيث غلظ العقوبات على من يتهم بترويج الشائعات، وشكل ضغطاً غير مسبوق على وسائل الإعلام، وانتهجت الدولة سياسة إصدار قرارات حظر، كما حدث النشر بقضية نقابة المعلمين، واستمر العمل بقانون الجرائم الإلكترونية الذي يتيح توقيف وحبس الصحفيين، ونشطاء الرأي ومستخدمي وسائل التواصل الاجتماعي، كما وشكلت إلزامية العضوية في نقابة الصحفيين تحدياً أمام العمل الإعلامي الحر، وخاصة فيما يتعلق بإجراءات منح تصاريح التجول في أوقات الحظر الصحي لمواجهة «كوفيد. 19»، والقيود المفروضة بموجب قانون العقوبات والتي تتضمن مواد واسعة وفضفاضة مثل «يعرض المملكة لخطر الأعمال العدائية، ويخل بعلاقتها مع دولة أجنبية، أو تعريض الأردنيين لأعمال انتقامية ضدهم أو ضد أموالهم»، واستمرت الحكومة باستخدام قانون منع الإرهاب في الجرائم المتعلقة بحرية الرأي والتعبير؛ مما أفضى إلى توقيف ومحاسبة عدد من الصحفيين سندا لهذه التشريعات.

وقد تكرر استخدام قانون منع الجرائم خلال العام 2020 ضد المشاركين بالمسيرات والوقفات الاحتجاجية، أو بتوقيف المواطنين في القضايا التي تتعلق بجرائم النشر عبر الوسائل الإلكترونية من قبل الحكام الإداريين، بالإضافة إلى أن قانون الاتصالات ما زال يتطلب من مزودي خدمات الاتصالات اتخاذ التدابير المناسبة لتمكين تتبع اتصالات المستخدم بناءً على أمر قضائي أو إداري، وهناك العديد من القيود القانونية للوصول إلى المعلومات وحرية الإنترنت، فيما لم تعمل الحكومة على إنهاء سياسة الإفلات من العقاب لمن يرتكبون انتهاكات ضد الإعلاميين ونشطاء الرأي.

يعتقد التقرير أن لا وجود لسياسات شفافة ومعلنة في الأردن، أو استراتيجية واضحة المعالم في تعامل السلطات مع المسائل المتعلقة بحرية الرأي والتعبير والتجمع السلمي، وقد شهد العام 2020 استمراراً لحالات اعتقال وتوقيف الصحفيين، ونشطاء التعبير على مواقع التواصل الاجتماعي، إضافة إلى اعتقال المتظاهرين السلميين، وساهمت هذه الممارسات في تعزيز «الرقابة الذاتية» التي يمارسها الصحفيون على أنفسهم خشية من التوقيف، وحفاظاً على أمنهم الوظيفي.

الحق في التجمع السلمي

لم يسجل التقرير أي إجراءات تشريعية خلال عام 2020 على قانون الاجتماعات العامة رقم (7) لعام 2004، على الرغم من أن بعض النصوص القانونية التي تتضمنه لا تتسجم مع المعايير الدولية.

يعاني الحق في التجمع السلمي من تشوهات متعددة، حيث يحتوي قانون الاجتماعات العامة لغة غامضة توفر للحكومة سلطة تفريق التجمعات العامة، ومعاقبة المشاركين في التجمع، فأعطى الحاكم الإداري صلاحية تفريق أي تجمع أو منع مظاهرة بالطريقة التي يراها مناسبة إذا تغيرت أهداف التجمع أو المظاهرة، وهذه اللغة تتيح سلطة واسعة للحكومة وأجهزتها في تفريق التجمعات العامة باسم القانون الذي ينص أيضا أن كل من يخالف «الأمن والنظام العام و / أو يسبب ضررا للآخرين أو على الأموال العامة والخاصة، قد يكون مسؤولا على حد سواء مدنيا وجنائيا»، إذ أن غموض هذه النصوص توسع من سلطة الحاكم الإداري في فض الاجتماعات العامة والمسيرات والتظاهرات.

يمارس العديد من الأردنيين حرية التجمع السلمي، ولكن سجلت انتهاكات عديدة من قبل السلطات أبرزها تقييد الحكومة إضراب المعلمين في عام 2019، إذ تم فض اعتصامهم في شهر أيلول/سبتمبر 2019 بالقوة، وقررت الحكومة الأردنية إغلاق نقابة المعلمين وكافة فروعها في محافظات المملكة لمدة عامين، كما داهمت الشرطة مقر نقابة المعلمين الأردنيين في عمان، ومجموعة من مكاتبها في جميع أنحاء المملكة، وأغلقتها، واعتقلت الشرطة جميع أعضاء مجلس النقابة الثلاثة عشر، إلى جانب ما يقع على بعض الأحزاب والناشطين من قيود في ممارسة حقهم، وخاصة أثناء الجائحة، والانتخابات النيابية؛ مما يستوجب إعادة النظر بقانون الاجتماعات العامة بحيث يتيح الحرية الفعلية، والتزام السلطات والقضاء بذلك.

حرية تكوين الجمعيات والنقابات والأحزاب

قيدت العديد من القوانين والأنظمة حرية تكوين الجمعيات والنقابات والأحزاب، وتمثلت هذه القوانين بـ (قانون الجمعيات، قانون العمل، قانون الشركات، قانون الأحزاب، وغيرها من القوانين الخاصة)، ولا تحظى منظمات المجتمع المدني بمساحة من الحرية التي يجب أن تتمتع فيها وفق الشريعة الدولية لحقوق الإنسان، وخاصة الحق في التنظيم والتجمع السلمي، وحرية الرأي والتعبير.

ويعتبر موقف الحكومة السلبي تجاه منظمات المجتمع المدني واتهامها لها بالفساد، وحياسة رؤوس الأموال، وتوفير قاعدة لجهات أجنبية معادية، وخلق مشكلات اجتماعية، أحد أهم الأسباب التي تعيق عمل منظمات المجتمع المدني بشكل فاعل، فيما تشترط الحكومة حصول الجمعيات على تمويل أجنبي موافقة مجلس الوزراء، عن طريق لجنة التمويل الأجنبي بموجب تعليمات خاصة تهدف إلى طلب الموافقة على التمويل وانتظار الرد؛ مما يعيق حصول البعض على فرصة التمويل نتيجة التأخير في الرد.

من جانب آخر قيد قانون العمل الأردني حرية تشكيل النقابات العمالية مناقضا بذلك معايير حرية التنظيم النقابي المتعارف عليها في الشريعة الدولية لحقوق الإنسان، واتفاقيات منظمة العمل الدولية، ومخالفا أيضا الدستور الأردني، وقد قيد قانون العمل الأردني حق العاملين في تشكيل نقابات من خلال السماح بتشكيل 17 نقابة عامة، تشكل فيما بينها اتحادا بقوة القانون، وحرم الموظفين الحكوميين من حق تشكيل نقابات عمالية.

أما قانون الأحزاب، فإن ربط ترخيصها بالحكومة مخالف لمبدئ استقلاليتها، والتي يمكن أن تكون من خلال الهيئة المستقلة للانتخاب، وأيضا وضع القانون شروطا كثيرة لترخيص الأحزاب. إن الحق في التنظيم للجمعيات والأحزاب والنقابات يواجه تحديا تشريعيًا وعمليًا متمثلا بأن الحكومة لها الحق في قبول أو رفض ترخيصها، وتضع شروطا صعبة لغرض الترخيص، وحدد المهن التي لها حق تشكيل النقابة.

الحق بالانتخاب

فيما يتعلق بالحق في الانتخاب، فقد جرت الانتخابات النيابية في عام 2020، واتسمت هذه الانتخابات بضعف المشاركة الشعبية إذ بلغت 29.90% حسب البيانات الصادرة عن الهيئة المستقلة للانتخاب مقارنةً بالانتخابات النيابية السابقة التي بلغت 36%، وهي نسبة تضعف من القناعة العامة بتمثيل المجلس، وكرست هذه الانتخابات كسابقاتها التنافس بين الانتماءات المناطقية والجهوية الضيقة، وأظهرت ضعف التنافس الحزبي والبرامجي.

وقد أظهرت إدارة الهيئة المستقلة للانتخاب قدرا جيدا من الحياد والنزاهة في إدارتها للعملية الانتخابية، ورصد فريق المراقبين الميدانيين عددا من الشكاوى المتعلقة بتدخلات من قبل بعض الجهات الرسمية وشبه الرسمية، قبيل انتهاء موعد الانسحابات الرسمية بهدف تحييد

وسحب بعض المرشحين ضمن بعض الجماعات السياسية، وذلك أثر بشكل حقيقي على معيار حرية المترشحين والمترشحات من جهة، ومعيار حرية الناخبين والناخبات من جهة أخرى، ويذكر أن هذه التدخلات أسهمت بشكل مباشر أو غير مباشر بالتأثير على مخرجات العملية الانتخابية، كما شكل استخدام المال الفاسد وما ارتبط به من عمليات شراء أصوات قبيل الاقتراع وحتى يوم الاقتراع تأثيراً على مجمل العملية الانتخابية، وشهدنا في هذه الانتخابات انتشاراً غير مسبوق وتفاقم هذه الظاهرة والتي بدورها أثرت سلباً على مخرجات العملية الانتخابية.

وأظهرت كوادر لجان الانتخاب المنتشرة في كافة دوائر المملكة ضعفاً في تطبيق الإجراءات والتعليمات الخاصة بالعملية الانتخابية، خصوصاً عمليات التجميع التي شهدت العديد من الممارسات والاجتهادات الشخصية، والتي يخشى بأنها أثرت على بعض نتائج المترشحين، وظهر أيضاً تباين في وضوح الإجراءات وتطبيقها بأداء لجان التجميع النهائي على مستوى الدوائر الانتخابية، وهذا كان عاملاً أساسياً في زيادة حدة التوتر في مقار التجميع النهائي.

غياب المشاركة الحقيقية للشباب في الأردن على مستوى الحياة العامة والسياسية تحدٍ مستمر يعود لمجموعة من الأسباب، ومنها له علاقة بآليات وأدوات التعامل مع الشباب، وخاصة بالتشريعات لا سيما قانون الانتخاب، حيث حدد المشرع الأردني سن الترشح بـ 30 عاماً، في حين جعل سن الانتخاب 18 سنة؛ مما يخلق فجوة واضحة بين سن الترشح وسن التصويت، ويحد من مشاركة الشباب في العملية السياسية، وذلك إلى جانب ما يعانيه الشباب من قيود على حرية الرأي والتعبير في الحياة السياسية العامة.

وخلص التقرير إلى مجموعة من التوصيات في فصل الحقوق المدنية والسياسية، أبرزها:

- العمل على الإعلان عن وقف تنفيذ عقوبة الإعدام، تمهيداً لإلغائها، وريثماً يتم إلغائها يمكن تقليص الجرائم التي تحكم بالإعدام، والبدء بشكل فعال بتقنين هذه العقوبة، وحصرتها بالجرائم الأشد خطورة.
- تحديد عقوبة رادعة بحق مرتكبي جرائم التعذيب تتناسب مع شدة وخطورة الجرم، وبأن لا يقل حدها الأدنى عن 6 سنوات.
- النص صراحة على عدم شمول جريمة التعذيب بالتقادم والعفو العام والخاص.
- النص صراحة على عدم جواز نظر المحاكم الخاصة بجرائم التعذيب وسوء المعاملة.
- ضمان الاستقلال المالي والإداري للسلطة القضائية بعيداً عن تدخل الحكومة بهما.

- حصر أسباب إحالة القاضي على التقاعد والاستياداع وإنهاء الخدمات بأن تكون محددة في القانون وفق أسس محددة.
- إعادة الاختصاص بنظر الدفوع بدستورية القوانين إلى المحاكم النظامية وتحت رقابة من المحكمة الدستورية.
- تعديل أو إلغاء قانون محكمة أمن الدولة التي تعطي لرئيس الوزراء صلاحية تشكيل المحكمة وتعيين قضااتها، والاستعاضة عنه بقانون يصدر وفق أحكام قانون تشكيل المحاكم النظامية يراعي الحفاظ على وحدة واستقلال السلطة القضائية.
- إلغاء قانون منع الجرائم و/أو إلغاء صلاحية الحاكم الإداري بالتوقيف، وحصر هذه الصلاحية في القضاء.
- تعديل قانون التنفيذ وإعادة النظر في المادة 22 منه، وعلى وجه التحديد العمل على إلغاء الحبس المدني بشكل كامل.
- إقرار إجراءات قانونية بديلة عن الحبس المدني، كإجراءات حل النزاعات الصغيرة، وإجراءات تسوية النزاعات خارج المحاكم، والوساطة والتحكيم، باعتبارها إجراءات إلزامية قبل اللجوء إلى استخدام المادة 22 من قانون التنفيذ.
- وقف العمل بأمر الدفاع رقم (8) كونه يمس حرية الرأي والتعبير عموماً، وحرية الإعلاميين خصوصاً.
- إلغاء المادة (11) من قانون الجرائم التي تجيز عقوبة التوقيف والحبس للإعلاميين والإعلاميات، ومستخدمي منصات التواصل الاجتماعي.
- وقف حظر النشر بالقضايا العامة لما فيه من مس في حق الحصول على المعلومات وحرية الرأي والتعبير.
- تعديل المواد (118)، و(191)، و(195)، و(150) من قانون العقوبات والتي تشكل قيوداً على حرية الرأي والتعبير والإعلاميين.
- التوقف عن مساءلة الصحفيين ونشطاء حرية الرأي والتعبير بموجب قانون منع الإرهاب.
- مراجعة قانون الاجتماعات العامة، وتعديل المادة الثانية من القانون المتعلقة بتعريف الاجتماع العام، بحيث لا يكون تعريف فضفاض، بل واضح ولا يوجد فيه اشتباه، ويتم التفريق بينه وبين الاجتماع الخاص.
- إعادة النظر باشتراط الحصول على موافقة مسبقة على تأسيس الجمعيات من قبل سجل الجمعيات، باتجاه التحول نحو التسجيل، وفي حال اعتراض سجل الجمعيات أو جهة رسمية أخرى يمكنها اللجوء إلى القضاء.

- منح صلاحية حل الجمعيات -أي كان سبب ذلك- إلى السلطة القضائية بديلا من منحها لوزير التنمية الاجتماعية المعمول بها حاليا.
- الامتناع عن ربط تنفيذ المشاريع التي يوافق عليها مجلس الوزراء بإشراف الوزارات ذات العلاقة.
- تعديل قانون العمل رقم (8/1996) المادة 116 (1)) والذي يجيز للوزير حل أي نقابة، وذلك من أجل تعزيز استقلالية، ونطاق عمل النقابات العمالية.
- الاعتراف بالنقابات المستقلة وتسهيل عملية ترخيصها وفق القانون.
- تعديل قانون العمل (8/1996) المادة 98 فقرة (هـ)، وإعطاء الحق للأجانب بتأسيس النقابات.
- إعادة النظر بقانون الأحزاب بحيث تكون الجهة المعنية بالتسجيل هي جهة مستقلة عن الحكومة، وممكن أن تكون الهيئة المستقلة للانتخاب من تقوم بهذا الدور.
- إعادة النظر بقانون الأحزاب بحيث يتم تسجيل الأحزاب وليس بالحصول على الموافقة من قبل الحكومة على إنشائها.
- يجب تطوير منظومة التشريعات المرتبطة بالعملية الانتخابية من أجل تعزيز التطور الديمقراطي والإصلاح الانتخابي، بما يساهم بالحد من المخالفات والجرائم الانتخابية، ويضمن تحقيق انتخابات منسجمة مع الممارسات الدولية الفضلى والمعايير الدولية المتمثلة بالحرية والشفافية والعدالة والنزاهة، وضمان تمثيل عادل
- ضرورة البت بالقضايا المنظورة أمام القضاء الأردني، ووجوب تعديل قانون الانتخاب وأي تشريع آخر لوضع إطار زمني محدد غير قابل للتمديد، وإكساب قضايا شراء الأصوات صفة الاستعجال والبت بها بشكل مباشر، وبكل شفافية ووضوح.

ثانيا: الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

سلط التقرير الضوء على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، خاصة وأنها تأثرت سلبا بتداعيات جائحة كورونا.

الحق في التعليم

تطرق التقرير إلى واقع الحق في التعليم، فمن المؤكد أن الدستور الأردني قد كفل الحق في التعليم الابتدائي، لكن غابت عنه نصوص تتعلق بالتعليم العالي أو الجامعي، ورغم التوسع الأفقي في أعداد الطلبة والمدارس في الأردن إلا أن العديد من المدارس تعاني، في مختلف مناطق البلاد، من نقص في المعلمين والمعلمات، ومن عدم توفر بعض الكتب أو تأخر وصولها، ومن اكتظاظ في الصفوف، بسبب نظام الفترتين وضعف في البنى التحتية.

ولاحظ أن هنالك تراجع في محتوى التعليم، خاصة ضعف مهارات القراءة والكتابة، إضافة إلى أن تعليم حقوق الإنسان لا يرقى للمستوى المرجو.

كان لجائحة كورونا وقرارات إغلاق المدارس، واستبدالها بالتعليم عن بعد أثر سلبي على الحق في التعليم، فمتابعة الطلبة للمنصة التعليمية محدود، بالإضافة إلى أنه لم يكن بديلاً كافياً عن المدرسة، وحمل الآباء وخاصة الأمهات مسؤولية تعليم أبنائهم، أضف إلى ذلك ضعف الإمكانيات التكنولوجية لدى الطلاب، وعدم امتلاك أولياء الأمور مهارات التدريس اللازمة لمتابعة سير العملية بين الطالب والنظام التعليمي، وضعف تدريب الكادر التعليمي في التعامل مع الوسائل التكنولوجية الحديثة.

فيما يسجل التعليم العالي جملة من التحديات منها؛ كثرة الاستثناءات في القبول الجامعي، والقيود على الحريات الأكاديمية في البحث العلمي وضعف تمويله والتدخل الحكومي بها، وارتفاع الرسوم الجامعية، وتنامي العنف الجامعي، وعدم وجود نقابة لأساتذة الجامعات أو العاملين بها، وتراجع في المستوى المعرفي والمهاري للخريجين، والتوسع في التعليم الأكاديمي على حساب التعليم المهني، وكان لجائحة كورونا أثر سلبي على التعليم العالي شبيه بما واجهه الطلاب في المدارس من ضعف الإمكانيات التكنولوجية، وحاجة بعض التخصصات ذات الطبيعة التطبيقية إلى التعليم العملي وغيره.

الحق في العمل

بين التقرير وفيما يخص الحق في العمل، أن قانون العمل لا يلبي العديد من الحقوق والمبادئ الأساسية للحق في العمل، حيث أن التعديلات التي طرأت عليه في عام 2019 لم تكن مواءمة للمعايير الدولية، إذ تم حرمان العمال من استخدام أدوات فض النزاعات العمالية، وحرمت العمال الذين ليس لديهم نقابة من حق المفاوضات الجماعية، وتم تقييد حرية تشكيل نقابات جديدة للعمال، كما وتم منح وزير العمل سلطات إضافية بحل أية نقابة تخالف أحكام قانون العمل، إضافة إلى النصوص المخالفة الأخرى كشرط أن يكون مؤسسو النقابات العمالية أردنيين، وعدم ضمان التعددية النقابية، والاشتراطات على ترخيص النقابة وغيرها، واشترط نظام العمل المرن بموافقة صاحب العمل على تطبيقه؛ مما أفرغه من مضمونه.

يعاني سوق العمل من انخفاض مستويات الأجور وارتفاع نسب البطالة خاصة في ظل كورونا، وكان لتعليمات الإجراءات المتعلقة بتنظيم العمل المرن «عن بعد» الصادرة بموجب أمر الدفاع

نتائج سلبية أوقعت جملة من الانتهاكات بحق العمال، نتيجة إغلاق الحكومات والحظر الشامل خلال شهر آذار عام 2020، تمثلت هذه الانتهاكات بمئات الشكاوى منها عدم دفع رواتب العاملين لشهر آذار، وأشهر تسبق شهر آذار، إضافة إلى خصم أيام العطل التي أعلنتها الحكومة من رواتب العاملين.

لقد كشفت جائحة كورونا عن قصور تطبيق معايير الصحة والسلامة المهنية في الأردن، إذ لا تتوفر قواعد بيانات إحصائية رسمية حول حوادث وإصابات العمل والأمراض المرتبطة بالمهنة، وكذلك قصور واضح في عمليات الرقابة والتفتيش، في منشآت الأعمال المتوسطة والصغيرة.

في حين لا يزال هناك قصور في تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة في القطاعين العام والخاص، بشكل لا يتوافق مع النسبة المحددة لتشغيل هذه الفئة في قانون العمل، وقانون الأشخاص ذوي الإعاقة، إضافة إلى ظروف العمل الصعبة التي يعاني منها الأشخاص ذوي الإعاقة. وسُجل في فترة كورونا زيادة ملحوظة على أعداد الأطفال المنخرطين في سوق العمل، خاصة في ظل إغلاق المدارس، وازدياد نسبة البطالة، بالإضافة إلى ازدياد معاناة المرأة الأردنية العاملة نتيجة العمل بنظام «التعليم عن بعد»، وقرار إغلاق الحضانات الذي أصدرته الحكومة والذي تراجعت عنه لاحقاً.

حقوق العمال المهاجرين

أكد التقرير أن حقوق العمال المهاجرين في الأردن تواجه إشكاليات متعددة، فبالرغم من أن قانون العمل قيد التمتع بالحقوق بإصدار أنظمة خاصة بذلك، إلا إنه وحتى الآن لم يصدر سوى نظام العاملين في المنازل، ولم يصدر النظام الخاص بتنظيم العاملين بالزراعة، وفي عام 2017 تم رفع الحد الأدنى للأجور إلا أنه استثنى العمال المهاجرين من القرار، كما ويتم حرمان عاملات المنازل من الانتفاع من الحق في الاشتراك بالضمان الاجتماعي، وحرمان العاملين السوريين الحاصلين على تصريح عمل أيضاً من شمولهم بمنظومة الضمان الاجتماعي.

ومن جانب آخر، لا يزال العمال المهاجرون يتعرضون للعديد من الانتهاكات اللفظية، والجسدية، والجنسية على يد بعض أصحاب العمل، بالإضافة إلى إصدار قرارات إبعاد ضد العمال المهاجرين بشكل تعسفي وعشوائي، فقد أصبح قرار الإبعاد يصدر بشكل تلقائي وروتيني.

تعد العمالة المهاجرة في الأردن من أكثر الفئات تأثراً بضعف شروط الصحة والسلامة المهنية، خاصة في ظل ظروف جائحة كورونا، حيث يعانون من ظروف عمل ومعيشية غير صحية يطغى عليها الاكتظاظ في أماكن العمل والسكن التي تفتقر للخدمات الأساسية من ماء وطعام، مع إمكانية محدودة أو معدومة للوصول إلى الخدمات الصحية، فيما تعاني عاملات المنازل من انتهاكات أبرزها حجز جواز سفرهن وحرمانهن من العطل الرسمية وفترات الراحة، وعدم استلام الأجور بشكل منتظم، وتعرضهن للعديد من أشكال العنف النفسي والجسدي.

ويستخدم الكثير من المواطنين خطاب الكراهية ضد العمال المهاجرين، فقد رصدت مؤسسات مجتمع مدني العديد من المنشورات التي تحث على العنصرية ضد اللاجئين وتعتبر أنهم سلبوا المواطنين من فرص العمل، وتحملهم مسؤولية تراجع مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين، بالإضافة إلى زيادة الجرائم.

العمل الجبري والاتجار بالبشر

لا زالت التشريعات الأردنية قاصرة إزاء الحد من العمل الجبري والاتجار بالبشر، حيث لا يجرم القانون العمل الجبري ما لم يرق إلى مستوى الاتجار بالبشر، وما زال القضاء الأردني يتعامل مع قضايا العمل الجبري كقضايا عمالية، ورغم إصدار قانون منع الاتجار بالبشر عام 2009 إلا أن التطبيقات القضائية لا زالت متواضعة، إلا في حالة تجارة الأعضاء. ومؤخراً، أحال مجلس الوزراء لمجلس النواب مشروع قانون معدل لقانون منع الاتجار بالبشر، مع التأكيد على الحاجة الماسة لتعديل ذلك القانون خاصة أن فيه من العيوب والثغرات ما يحول دون تطبيقه، فمشروع القانون المعدل لم يحو تلك الجريمة بكافة أبعادها، كذلك لوحظ خلل في صياغة بعض النصوص والعبارات التي قد تكون مدخلا للالتفاف على نصوص القانون عند تطبيقها.

الحق في الضمان الاجتماعي

عند البحث في الحق في الضمان الاجتماعي، نجد أن منظومة الضمان الاجتماعي ما زالت قاصرة عن تغطية جميع العاملين في الأردن، إذ أنها تغطي حوالي 72% من العاملين الأردنيين، و52% من المشتغلين في الأردن، وما زال مشتركو الضمان الاجتماعي ومتقاعدوه لا يتمتعون بالتأمين الصحي وإعانات البطالة، إذ يتم تطبيق فقط إعانات التعطل عن العمل التي توفر حماية أقل من تأمين البطالة.

يشير التقرير إلى ضعف قدرة تطبيق «الاشتراك الاختياري» وهو الخيار الوحيد المتاح قانونياً أمام العاملين غير المشمولين من مؤسساتهم بالضمان الاجتماعي، إذ لا يوجد إقبال كبير على العمل به، نتيجة الاشتراكات الضخمة المترتبة عليه، والتي يعجز العاملون عن الالتزام بها.

كما أن نسبة الاشتراكات المرتفعة المترتبة على أصحاب العمل لتسجيل عمالهم في الضمان الاجتماعي، دفعتهم إلى التهرب التأميني، وعدم تسجيل العاملين لديهم أو بعضهم في الضمان الاجتماعي، تفادياً لدفع قيمة الاشتراكات المرتفعة، بالإضافة إلى أن قوانين الشركات والبلديات وقانون أمانة عمان الكبرى لا تتضمن أي اشتراطات على منشآت الأعمال من مؤسسات وشركات لشمول جميع العاملين والعاملات لديها في المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي عند تسجيلها، وتجديد تسجيلها في سجل الشركات.

وفي ظل جانحة كورونا أعلنت الحكومة الأردنية سلسلة من القرارات لتقديم إعانات للفقراء، وعمال المياومة، وكبار السن، لتعويضهم عن الضرر الذي لحق بهم بسبب الإجراءات الحكومية للحد من تداعيات الجائحة، إلا أن هذه الإجراءات خلت من ذكر العمال المهاجرين واللاجئين. الحق في مستوى معيشي كاف وملائم

أما بالنسبة إلى الحق في مستوى معيشي كاف وملائم، فإن القوانين والتشريعات الوطنية تفتقر إلى نص صريح يعترف بالحق في مستوى معيشي لائق، في الوقت الذي يشهد ارتفاعاً بمعدلات البطالة، وتدني مستويات الأجور، وانخفاض الناتج المحلي الإجمالي للفرد والأسرة، وقد تفاقم الأوضاع سوءاً مع التداعيات الاقتصادية لانتشار فيروس كورونا المستجد؛ الأمر الذي أدى لانخفاض مستويات دخل الأسر الأردنية، وجعلها أكثر فقراً.

وجد التقرير أن نسب أعباء الضرائب والرسوم في الأردن تعتبر من أعلى المعدلات على مستوى العالم، وهذا مؤشر على وجود خلل هيكلي في مكونات النظام الضريبي بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة، ناهيك عن صعوبة امتلاك وحياسة المواطن الأردني للسكن اللائق في ظل تدني مستويات الدخل للغالبية، وضعف خدمات البنى التحتية من شوارع وممرات، ومياه وصرف صحي وكهرباء، خاصة في المناطق خارج حدود التنظيم.

الحق في الصحة

بالنظر إلى الحق في الصحة، فلم يُذكر صراحة في الدستور الأردني، فيما لا يزال التأمين الصحي غير شامل لجميع الأردنيين، مع تضارب دائم على مدى سنوات في النسب المعلنة عن عدد المشمولين بالتأمينات الصحية من قبل وزارة الصحة، حيث تقول الوزارة أن 30% تقريبا غير مشمولين بخدمات التأمين الصحي.

وتتبع التقرير سياسة الحكومة في مجابهة فيروس كورونا، التي أظهرت ضعف قدرة المستشفيات على استيعاب الأعداد المتزايدة من إصابات فيروس كورونا «المستجد»، بعد التفشي المجتمعي للوباء؛ مما دفع الحكومة إلى إصدار تعليمات العزل المنزلي، دون وجود ضمان ورقابة على تنفيذ هذه التعليمات، إضافة إلى أن المستشفيات الحكومية تعاني من نقص في الكوادر والمستلزمات الطبية، خاصة اختصاص الأمراض التنفسية، وكذلك نقص في عدد الأسرة، وأجهزة التنفس.

وفي ظل الانتشار المجتمعي للفيروس، تراجعت قدرة فريق التقصي الوبائي على الوصول إلى جميع المخالطين، الأمر الذي أدى إلى إهمال العديد من المشتبه بإصابتهم، مما جعل احتمالية نقل العدوى أكبر، وبرزت حالة من التساهل في الرقابة على تطبيق الإجراءات المتعلقة بتعليمات السلامة لمنع تفشي الفيروس، من لبس الكمامات والتباعد الاجتماعي، التي أدت إلى تسجيل تجاوزات من المواطنين في هذا الخصوص.

وأوصى التقرير في فصل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بجملة من التوصيات، وهي:

- إصدار نظام لتصنيف المدارس الخاصة، استجابة للمادة 32/ب من قانون التربية والتعليم، وضبط زيادة الرسوم المدرسية وأجور النقل بالباصات التي تتقاضاها تلك المدارس.
- تعديل قانون نقابة المعلمين ليأخذ في الحسبان المعايير الدولية من حيث حرية التنظيم النقابي واستقلاليته عن الحكومة، وتفعيل دور المعلم والنقابة في المساهمة في تطوير التعليم.
- تعزيز البنية التحتية للشبكة المدرسية، بزيادة الإنفاق على التعليم قدر الإمكان؛ بغية إنشاء المزيد من المدارس، وزيادة أعداد المعلمين والمعلمات.
- إعادة النظر في أسس القبول في الجامعات الرسمية، وتقليص الاستثناءات من أجل إيجاد نظام تعليمي أكثر عدلاً ومساواة.
- تبني تعليم حقوق الإنسان في التعليم الجامعي، وذلك بتعميم مساق حقوق الإنسان للطلبة

- كافة، سواء كمساق عام، أو في داخل كل تخصص، والسماح بإنشاء أندية طلابية لحقوق الإنسان على صعيد كل كلية، وأيضا تعميم تدريس الفلسفة في الجامعات.
- إنشاء نقابة لأساتذة الجامعات والعاملين فيها، استناداً إلى المادة 16/2 من الدستور الأردني التي تعطي الحق لكافة فئات الشعب في تشكيل نقابات لها.
- تقديم مسودة مشروع تعديل المواد التي تشكل انتهاكات للحق في العمل الواردة في قانون العمل، المتمثلة بالمادة (40) والمادة (44)، والمادة (98)، والمادة (100) والمادة (103) والمادة (116).
- وقف العمل بأوامر الدفاع التي تمس بشكل مباشر حقوق العمال في الحصول على عمل لائق.
- ضرورة تطوير سياسات وطنية توفر إطاراً معيارياً شاملاً تجاه العمال المهاجرين تعتمد نهج حقوق الإنسان، وتضمن لهم الحماية الاجتماعية، بهدف تحقيق العدالة والمساواة والحياة الكريمة للعاملين المهاجرين في الأردن.
- تفعيل أدوار المؤسسات الرقابية فيما يتعلق تطبيق المادة (13) من قانون العمل والمادة (4) من قانون الأشخاص ذوي الإعاقة لضمان تعزيز التزام القطاعين العام والخاص بهما فيما يتعلق بتشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة.
- تعديل المادة رقم (78) من قانون العمل الأردني لتصبح من واجبات صاحب العمل توفير بيئة تيسيرية للعمل من ذوي الإعاقة بما يوفر لهم بيئة عمل لائقة ضمن شروط سلامة وصحة مهنية تناسب إعاقاتهم.
- العمل على تطبيق القوانين التي تحظر عمالة الأطفال، وتشديد الرقابة على المخالفين وفرض عقوبات رادعة.
- المصادقة على اتفاقية حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم.
- العمل على إصدار النظام الخاص بتنظيم العاملين بالزراعة.
- رفع الحد الأدنى للأجور للعمال المهاجرين ومساواتهم بالعمال الأردنيين وبما يتناسب مع غلاء الأسعار.
- إلغاء نظام الكفالة للعمال المهاجرين والحرية في تغيير صاحب العمل دون موافقة صاحب العمل.
- تعديل قانون منع الاتجار بالبشر، وذلك لجعل القانون أكثر التزاماً مع القانون الدولي ويكفل إجراءات فعالة للتجريم، ومحاسبة الجناة وحماية الضحايا.
- تعزيز دور إدارة مكافحة الاتجار بالبشر، وبناء قدراتها بالكوادر المؤهلة الكافية.

- تدريب القضاة والأشخاص المكلفين بإنفاذ القانون على المعايير الدولية، وقانون منع الاتجار بالبشر.
- التزام الأشخاص المكلفين بإنفاذ القانون، وخاصة الحكام الإداريين على عدم طرد أي ضحية محتملة للاتجار بالبشر.
- الإسراع في تطبيق الإطار الوطني للانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى المنظم الذي صدر في عام 2014، وتم تطويره بالتعاون مع منظمة العمل الدولية.
- تخفيض اشتراكات الضمان الاجتماعي مع الحفاظ على كافة المنافع التأمينية، لتشجيع المؤسسات على عدم التهرب من تسجيل العاملين لديها في الضمان الاجتماعي، والتقليل من عمليات تسريح الموظفين الموجودين، ولتخفيض تكاليف خلق الوظائف في القطاع الخاص.
- تعديل نظام العاملين في المنازل وبساتينها، ومن في حكمهم رقم 90 لسنة 2009 وتعديلاته، بحيث يتم شمول جميع العاملات والعاملين في المنازل وبساتينها بالضمان الاجتماعي.
- تعديل قانون الشركات الأردني رقم 22 لسنة 1997 وتعديلاته، بحيث يتضمن شروط تقديم وثائق تثبت اشتراك جميع العاملين في منشآت الأعمال في الضمان الاجتماعي كشرط لتجديد شهادات السجل التجاري لمنشآت الأعمال.
- إضافة نص قانوني يوضح صراحة الحق بتمتع جميع الأفراد بمستوى معيشي لائق وفق مؤشرات واضحة لقياسها.
- تخفيض الضرائب المبالغ فيها على عاتق المواطن الأردني، خاصة في الظروف الاقتصادية الصعبة التي تعاني منها البلاد.
- توسيع نطاق شمول نظام المعونة الوطنية أكبر عدد ممكن من المستفيدين، على فترات منتظمة ومستمرة، واستحداث نظام خاص بدعم الفئات الأكثر تعرضاً للخطر من الجنسيات الأخرى.
- تطوير استراتيجية حماية اجتماعية لعام 2021، تضمن لجميع الفئات الأكثر هشاشة حماية اجتماعية على كافة المستويات لضمان مستوى معيشي لائق للجميع.
- إضافة الحق بالصحة صراحة إلى الدستور الأردني في المادة السادسة منه.
- توسيع نطاق استقبال المستشفيات الحكومية والخاصة لحالات الإصابة بفيروس كورونا التي تستدعي العلاج في المستشفيات تحت الرقابة الطبية.
- زيادة المخصصات المتعلقة بشراء المستلزمات الطبية المساعدة للتعامل مع فيروس كورونا، وزيادة أعداد الفحوصات، ونقاط الفحص المجاني في مختلف مناطق المملكة.

- مضاعفة الاهتمام بكبار السن من خلال فرق تقصي خاصة لمتابعة صحة كبار السن، والأمراض المزمنة التي يعانون منها، خاصة في ساعات وأيام الحظر الشامل.
- استحداث نظام تأمين صحي يشمل جميع المواطنين، دون استثناءات، وإصدار أرقام واضحة في هذا الخصوص من قبل وزارة الصحة.

ثالثاً: حقوق الفئات الأكثر حاجة للحماية

خصص التقرير فصله الثالث لحقوق الفئات الأكثر حاجة للحماية.

حقوق المرأة

رغم كفالة الدستور لمبدأ المساواة بين جميع الأردنيين إلا أنه لم يكفلها للمرأة بشكل صريح أسوة بحالات التنوع المجتمعي القائمة على العرق أو اللغة أو الدين، فمثلاً لا يعطي القانون الحق للمرأة الأردنية المتزوجة من غير أردني بمنح الجنسية لأبنائها.

وفي الانتخابات النيابية الأخيرة عام 2020 لم تفرز أية سيدة خارج المقاعد المخصصة لهن «الكوتا»؛ مما شكل مؤشراً سلبياً على مشاركة المرأة سياسياً، وقد تعرضت النساء المرشحات في أثناء حملتهن الانتخابية وحتى بعد إعلان النتائج لحالة من التنمر عليهن، فيما لا تزال مشاركة المرأة في الأحزاب السياسية دون المستوى المأمول، سواء من حيث عدد المنتسبات، أو من حيث تولي المناصب القيادية بالأحزاب.

يقر التقرير بأن قضية التحرش الجنسي ما زالت مشكلة تستوجب تعديل التشريعات، خاصة قانون العقوبات، وقانون العمل، ونظام الخدمة المدنية، وقوانين التعليم، وأن هناك حاجة ماسة لتعديل قانون العقوبات للسماح بالإجهاض في حالة إن كانت المرأة قد حملت نتيجة السفاح أو الاغتصاب.

أما دور الإيواء فتحتاج إلى معالجة بعض التحديات، أبرزها فصل النساء عن أطفالهن في دور الإيواء الحكومية في حال تجاوزت أعمارهم 6 سنوات، وعدم وجود آلية متبعة للتعامل في موضوع المتغيّبات عن منازلهن.

كشف التقرير عن تحديات تعيق وصول المرأة إلى العدالة، فهي أولاً تعاني من الصورة النمطية تجاهها في حالة لجؤها إلى المحاكم، وتكون الصورة أكثر تمييزاً إن كانت المرأة مطلقة، وتتعاظم

التحديات بضعف قدرة بعض النساء على دفع تكلفة رسوم التقاضي وأتعاب المحاماة سواء في القضايا الجزائية، وخاصة تلك المتعلقة بالعنف الواقع على المرأة، أو بقضايا الأحوال الشخصية. تتعرض المرأة التي تلجأ إلى القضاء بدعوى العنف الأسري إلى ضغوط، الأمر الذي يؤدي غالباً إلى تنازلها عن دعواها، أو قبول الصلح بطريقة لا تكفل العدالة، ولا تنتهي الإشكاليات عند هذا فقط، بل يتعدى إلى تطبيق قانون منع الجرائم لعام 1954 الخاص بالاعتقال الإداري واستخدامه كإجراء «وقائي» للنساء المعرضات لخطر القتل من قبل أفراد الأسرة، في الوقت الذي يفتقر قانون الحماية من العنف الأسري إلى تفعيل.

وبمراجعة قانون الأحوال الشخصية نجد الكثير من أوجه التمييز، خاصة ما يتعلق بالولاية والوصاية على الأبناء، وأيضاً يجب العمل على مراجعة قانون التقاعد المدني، وقانون الضمان الاجتماعي، وقانون العمل، ونظام الخدمة المدنية لإزالة أوجه التمييز ضد المرأة المتعلقة بحالتها الاجتماعية.

حقوق الطفل

في مراجعته لحقوق الطفل، بين التقرير أن قانون الجنسية الأردني لا يسمح لأطفال الأردنيات اكتساب جنسية أمهاتهم إذا كنّ متزوجات من غير أردني، وهو ما يترتب عليه عدم حصول الأطفال على حقوقهم، كالتعليم، والرعاية الصحية المدعومة، وغيره.

ورصد التقرير ارتفاعاً بنسبة الأطفال الذكور والإناث الذين تعرضوا للعنف خلال السنوات الأخيرة، فعلى سبيل المثال شهد عام 2018 ارتفاعاً بنسبة 19.4% حيث بلغ عدد الحالات 6708 حالات مقارنة مع 5617 حالة خلال عام 2017، وتعرض الأطفال في المدارس للعقاب البدني بعدة مستويات منها الطفيف ومنها المتوسط وقد يصل إلى درجة الخطير في بعض الحالات، عدا عن تعرض الطلبة للإساءة اللفظية والمعنوية وسوء المعاملة الذي قد يصل إلى امتهان الكرامة، وهو أكثر أنواع العنف شيوعاً في المدارس.

ومن ناحية أخرى فإن زواج الأطفال ما زال مستمراً رغم التعديل على قانون الأحوال الشخصية، كما يشكل الأطفال فئة ضحايا التفكك الأسري نحو 75% من الأطفال في دور الرعاية.

وحسب الإحصائيات التي رصدها التقرير، فإن ثلث الأطفال الأميين فوق 13 عاماً من المعاقين،

في حين أشارت بيانات الوزارة لعام 2018 إلى أن 92% من الأطفال المعاقين بسن التعليم في المملكة لا يتلقونه بأي شكل، في الوقت نفسه لا تزال هناك بعض العوائق التي تقف حائلاً دون الإلزام في التعليم الأساسي فلا وجود لتشريعات وطنية تفرض عقوبات على أولياء الأمور الذين لا يسجلون أبنائهم في المدارس، أو يسمحون لهم بالتسرب من مدارسهم، خاصة في المرحلة الثانوية.

ويضيف التقرير أنه على الرغم من أهمية النصوص الواردة في قانون الأحداث، فهي لا تكفل إيجاد نظام قضاء شامل متخصص، عدا عن أن قانون المخدرات والمؤثرات العقلية قد نص على أنه وعلى الرغم مما ورد في قانون الأحداث تنعقد محكمة أمن الدولة بصفتها محكمة أحداث للنظر في الجرائم التي يرتكبها الأحداث والمنصوص عليها في هذا القانون، وهو ما يشكل عدم توفر الضمانات الفعلية لحماية حقوق الأحداث.

حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة

يشير التقرير حول حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، إلى أن جائحة كورونا كشفت الخلل على مستوى التعليم في شمولية الإجراءات الحكومية لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة سواء المطبقة قبل الجائحة، أو الإجراءات التي تم تنفيذها استجابة للجائحة، ومن الأمثلة على ذلك قرار إغلاق مراكز ومؤسسات التربية الخاصة كافة دون مراعاة لحاجاتهم، وبشكل عام لم يتم شمول متطلباتهم في برامج التعليم عن بعد ضمن منصة التعليم عن بعد. ولاحظ التقرير عدم توفر مخصصات مالية لدى الجهات المعنية لتنفيذ إمكانية الوصول للأشخاص ذوي الإعاقة، إضافة إلى ضرورة العمل على بناء قدرات المهندسين في مجال كودة متطلبات البناء للأشخاص ذوي الإعاقة، وخلال جائحة كورونا كان هناك ضعف في آليات التواصل والتنسيق مع الجهات المعنية لتوفير متطلبات الوصول للأشخاص ذوي الإعاقة.

وبرزت صعوبة وصول الأشخاص ذوي الإعاقة إلى الخدمات الصحية والمستلزمات الطبية، وضعف التوعية لهم في مجال إجراءات الوقاية والسلامة العامة من فيروس كورونا.

وفي المشاركة السياسية، سجل التقرير تحدياً في عملية تطبيق مذكرة التفاهم ما بين المجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة والهيئة المستقلة للانتخاب من أجل الاستعداد للمشاركة في الانتخابات النيابية، حيث تم الاتفاق قبل بداية الانتخابات عليها بوقت قصير، وبناء عليه تم

اختيار مراكز نموذجية للأشخاص ذوي الإعاقة من قبل الهيئة، إلا أنه تم رصد تحديات واجهت الأشخاص ذوي الإعاقة، خاصة مستخدمي الكراسي المتحركة.

وما زالت الحاجة إلى تعديل نظام اللجان الطبية بحيث يلغى شرط اللياقة الصحية للأشخاص ذوي الإعاقة من أجل تعيينهم في القطاع العام، وتوفير الترتيبات التيسيرية المعقولة لجميع المؤسسات في القطاعين العام والخاص، وإصدار نظام تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة استناداً إلى قانون العمل، بالإضافة إلى تعديل قانون العمل بحيث يشترط توفر الترتيبات التيسيرية المعقولة في بيئة العمل.

حقوق اللاجئين

تابع التقرير واقع حقوق اللاجئين في الأردن، وأشار إلى أن الأردن لم يصادق على اتفاقية اللاجئين 1951، إلا أنه قد استقبل أعداداً كبيرة من اللاجئين السوريين، ومن الضروري مصادقة المملكة على الاتفاقية، أو سن تشريع وطني ينظم اللجوء، وقد قدم الأردن العديد من الخدمات للاجئين ويسر لهم الإقامة والمعيشة، وسمح لبعض الفئات من اللاجئين بالعمل في مهن معينة بصورة نظامية، إلا أن العديد من اللاجئين غير المصرح لهم بالعمل يعملون بصورة غير نظامية.

أثرت الإجراءات المتخذة بسبب جائحة كورونا من تعليق العمل في القطاع الخاص، وفرض حظر التجوال والتنقل على معظم اللاجئين العاملين، وتركزت شكاوى اللاجئين على الأجور والإجازات.

حقوق الأشخاص المتعاشين مع مرض نقص المناعة البشري

أخيراً عالج التقرير حقوق الأشخاص المتعاشين مع مرض نقص المناعة البشري، ففي ضوء وجود العديد من التشريعات الوطنية والتي لا تميز عموماً ضد الأشخاص المتعاشين مع الإيدز، إلا أن الممارسة والفهم العام لها يخلق عدة تحديات تستوجب ضرورة اعتماد هدف جديد للوقاية من فيروس نقص المناعة البشرية بين متعاطي المخدرات بالحقن، والالتزام بضمان توافر العلاج القائم على الأدلة وإمكانية الوصول إليه، بما في ذلك برامج الحد من الضرر، وأيضاً إنشاء مراكز لعلاج المخدرات والمؤثرات العقلية للأحداث، واعتماد منهجيات وبروتوكولات علاجية جديدة ومتنوعة في مراكز علاج الإدمان مع مراعاة التواجد الجغرافي بحد أدنى على مستوى الأقاليم.

وبرزت الحاجة إلى إدماج الخدمات الخاصة بفيروس نقص المناعة البشري في البرامج الاجتماعية، والرعاية الصحية، وغيرها من برامج التنمية؛ وتشجيع الشراكة على جميع المستويات وتقوية

الهيكل المتعددة القطاعات بشراكة القطاعات الرئيسية مثل التعليم، والشباب، والعمل والإعلام، إلخ.

وختم التقرير بتوصيات لمحو حقوق الفئات الأكثر حاجة للحماية، وهي على النحو التالي:

- تعديل المادة 6 / 1 من الدستور بحيث يضاف الجنس لعناصر المساواة بين الأردنيين.
- تعديل قانون الانتخاب رقم 6 لسنة 2016، وذلك بالاستعاضة عن القائمة النسبية المفتوحة بالقائمة النسبية المغلقة مع الالتزام باعتماد مبدأ التمثيل المتوازن بين النساء والرجال أفقياً وعمودياً، وتعديل الكوتا النسائية لتتناسب مع التمثيل العادل للنساء في مختلف محافظات المملكة وفي مختلف الدوائر الانتخابية، ومن حيث المبدأ يمكن أن يكون مقعد نسائي لكل دائرة انتخابية أي 23 مقعداً بدلاً من مقعد نسائي لكل محافظة ولكل دائرة من دوائر البدو الثلاث، وهي 15 مقعداً مقبولاً، وصولاً إلى نسبة 30% للكوتا النسائية.
- تعديل مجموعة من التشريعات، وخاصة تعديل قانون العقوبات الأردني، ونظام الخدمة المدنية، وقانون العمل، وقانون التعليم العالي، وقانون الجامعات، وقانون التربية والتعليم، وقانون الحماية من العنف الأسري، وقانون الجرائم الإلكترونية ليتضمنوا نصاً حول تجريم التحرش الجنسي، ووضع الإجراءات اللازمة للمساءلة.
- تعديل المادة 324 من قانون العقوبات والمتعلقة بتجريم الإجهاض بحيث يسمح -على أقل تقدير- بالإجهاض في حالة إن كانت المرأة قد حملت نتيجة السفاح أو الاغتصاب.
- وقف تطبيق قانون منع الجرائم كإجراء «وقائي» ضد النساء المعرضات للعنف.
- تعديل قانون الأحوال الشخصية وذلك بإلغاء الاستثناءات في الزواج دون الثامنة عشرة، وبحيث تكون ولاية المرأة على نفسها، وأيضا المساواة في الولاية والوصاية والقوامة بين النساء والرجال.
- تعديل المادة 70 والتي حددت إجازة الأمومة بسبعين يوماً بحيث تصبح 90 يوماً أسوة بالعملات في القطاع العام.
- تعديل المادة 81 من قانون الضمان الاجتماعي بحيث يضمن حق المرأة بصرف راتب الضمان من المؤمن عليه الذكر إن هي تزوجت، وأيضا إزالة اشتراط كي يصرف راتب الضمان الاجتماعي إلى زوج كل من المؤمن عليها، أو صاحبة راتب التقاعد، أو صاحبة راتب الاعتلال المتوفاة بحالة العجز للزوج، أو غيره من الأسباب.
- تعديل كل من نظام الخدمة المدنية وقانون التقاعد المدني بحيث يساوي بين المرأة والرجل في العلاوة العائلية، ورواتب التقاعد وسن التقاعد.

- إصدار قانون حقوق الطفل مع الأخذ بعين الاعتبار جميع الملاحظات التي أبدتها المجتمع المدني.
- إزالة الحكومة الأردنية جميع تحفظاتها على اتفاقية حقوق الطفل.
- تعديل قانون الجنسية الأردنية رقم 6 لعام 1954 بغية ضمان تمتع الأم الأردنية المتزوجة بغير أردني بحقوقها في منح جنسيتها لأطفالها على قدم المساواة مع الرجل، ودون تمييز.
- إلغاء المادة 62 من قانون عقوبات والتي تجيز أنواع التأديب التي يوقعها الوالدان بأولادهم على نحو لا يسبب إيذاء أو ضرراً لهم ووفق ما يبيحه العرف العام.
- إلغاء المادة 310 من قانون العقوبات وجميع الأحكام القانونية التي يمكن استخدامها للتساهل مع المعتدين على الأطفال جنسياً.
- العمل على توفير كافة سبل الدعم والعلاج النفسي في سبيل تأهيل ضحايا الإيذاء والاستغلال الجنسي من أجل التعافي، وإعادة الإدماج الاجتماعي للأطفال الضحايا وفقاً للوثائق الختامية التي اعتمدها المؤتمر العالمي لمكافحة الاستغلال الجنسي للأطفال.
- تعديل المادة 10 من قانون الأحوال الشخصية، وإلغاء الاستثناء الممنوح لقاضي القضاة، ليصبح الحد الأدنى للزواج 18 عاماً.
- إنشاء محاكم أحداث متخصصة تركز على العدالة الإصلاحية، وتقديم المساعدة القضائية المجانية للأطفال في مرحلة مبكرة من الإجراءات، وطيلة الدعاوى القضائية.
- الرقابة على مراكز ومؤسسات التربية الخاصة من حيث مستوى تقديم الخدمات، ومراعاة حقوق الطلاب بأفضل صيغة وشكل ممكن، ومراعاة استدامة عمل المراكز في ظل جائحة كورونا مع ضرورة توفير إجراءات السلامة العامة.
- شمول الطلاب ذوي الإعاقة في المدارس الدامجة ببرامج التعلم عن بعد خاصة الطلبة المكفوفين.
- الالتزام بكودة البناء الوطني فيما يتعلق بإمكانية الوصول الخاصة بالأشخاص ذوي الإعاقة.
- توفير الترتيبات التيسيرية المعقولة في كافة مؤسسات الدولة وفي القطاع الخاص في مجالي الصحي والتعليمي وغيره.
- تعديل نظام اللجان الطبية بحيث يلغى شرط اللياقة الصحية للأشخاص ذوي الإعاقة من أجل تعيينهم في القطاع العام.
- إصدار نظام تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة.
- مصادقة الأردن على اتفاقية 1951، أو إنشاء قانون وطني للجوء كي ينظم عملية اللجوء.
- يجب على الحكومة الأردنية صون حقوق اللاجئين المقيمين في الأردن، وخصوصاً حقوقهم في

الحياة، الحرية والأمان والمعاملة الإنسانية للموقوفين، والتنقل والإقامة، والتجمع السلمي، وتكوين الجمعيات وإنشاء النقابات.

- تمكين اللاجئين من مختلف الجنسيات من الاستفادة من التسهيلات الممنوحة للاجئين واللاجئات السوريات لاستصدار تصاريح عمل، وذلك عن طريق تلبية الاحتياجات الخاصة بالنساء مثل الحاجة إلى آليات حماية فعالة للحفاظ على حقوقهن، وعدم وقوعهن ضحايا للاتجار بالبشر.
- تعديل قانون العمل الأردني ليعترف باللاجئين كفئة عاملين مستقلة، وبالتالي تضمين آليات وأدوات الحماية الواردة بالقانون الدولي، وتفعيل آليات متابعة للانتهاكات التي قد تقع بحقهم في أماكن عملهم، وعدم الطلب بإلغاء تسجيلهم كلاجئين، أو طالبي لجوء مقابل الحصول على تصريح العمل.
- منح تسهيلات للحصول على تصاريح عمل لكافة اللاجئين الموجودين في الأردن أسوة بالتسهيلات الممنوحة للاجئين السوريين، وذلك حتى يصبح بمقدورهم أيضا توفير سبل العيش الكريم لهم ولعوائلهم.
- الالتزام بمبدأ عدم الإبعاد وإعطاء اللاجئين فرصة حقيقية للطعن في أي قرار ينطوي على ترحيلهم، بالإضافة إلى التأكد من أنهم لن يواجهوا خطر التعذيب أو الأذى الجسيم، وإتاحة فرصة عادلة لهم لإثبات حاجتهم للحماية.
- على المفوضية السامية لشؤون اللاجئين بذل المزيد من الجهود لجلب التمويل الدولي، وعلى المجتمع الدولي تحمل مسؤولياته تجاه اللاجئين، وخاصة السوريين وذلك من خلال الإسراع في حل المشكلة في سوريا، وتوفير الدعم المالي اللازم لتوفير الخدمات للاجئين.
- اعتماد هدف جديد للوقاية من فيروس نقص المناعة البشرية بين متعاطي المخدرات بالحقن، والالتزام بضمان توافر العلاج القائم على الأدلة، وإمكانية الوصول إليه؛ بما في ذلك برامج الحد من الضرر، وإدراج منظور جنساني يعترف بالاحتياجات الفريدة للمرأة.
- إنشاء مراكز لعلاج المخدرات والمؤثرات العقلية للأحداث، اعتماد منهجيات وبروتوكولات علاجية جديدة ومتنوعة في مراكز علاج الإدمان مع مراعاة التواجد الجغرافي بحد أدنى على مستوى الأقاليم.
- إلغاء الفحص الطبي لفيروس نقص المناعة البشري من الفحوصات المعتمدة للتعيين الحكومي، وإلغاء فحص فيروس نقص المناعة البشري من الفحوصات المعتمدة لمنح الإقامة للوافدين.
- إلغاء ترحيل واستبعاد المصابين بفيروس نقص المناعة البشري خارج البلاد عند الكشف عن إصابتهم.

01

الفصل الأول

الحقوق المدنية
والسياسية

الفصل الأول

الحقوق المدنية والسياسية

تُشكّل الحقوق المدنية والسياسية، إلى جانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المظلتين الرئيسيتين للشرعة الدولية لحقوق الإنسان، فقد صادق الأردن على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية دونما إبداء أي تحفظ عليه، ويضع العهد مجموعة من الالتزامات على الدول من حيث التزامات سلبية؛ أي أن تحترم السلطات إرادة الناس بالتمتع بحقوقها دونما أي تدخل من تلك السلطات، باستثناء الالتزامات ذات الطبيعة الإيجابية؛ أي أن تقوم السلطات بالتدخل والقيام بدور المبادرة بمهام عملية من أجل تمكين الناس من التمتع بحقوقها، و بما أنّ الحقوق المدنية والسياسية تمتاز بأن تطبيقها لا يتطلب كلفاً مالية إلا القليل منها إلى جانب أن تنفيذها فوري، فإنّ أي إبطاء أو تقييد تفرضه السلطات يقع عبء إثباته عليها، ومن هنا فإنّ أساس تطبيق الحقوق المدنية والسياسية هو التوجه بشكل أساسي نحو احترام حقوق الناس وحررياتهم دونما تدخل أو قيد إلا بأضيق الحدود.

01 الحق في الحياة والحرية والسلامة الجسدية

ويشمل هذا الحق كلاً من عقوبة الإعدام، والأمن الشخصي، ومناهضة التعذيب، وغيره من ضروب المعاملة اللاإنسانية أو الحاطة بالكرامة.



مناهضة الإعدام¹

أولاً: التشريعات

يبلغ عدد النصوص القانونية التي تفرض الإعدام في مختلف الجرائم 30 نصاً في التشريعات الأردنية موزعة على النحو التالي:

17 نصاً في قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960، 8 نصوص في قانون العقوبات العسكري رقم 58 لسنة 1988، نصين في قانون المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة 2016، و3 نصوص في قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم 50 لسنة 1971.

وتجدر الإشارة هنا إلى بعض المفارقات التي قامت بها الحكومات الأردنية فقد عملت على تعديل بعض التشريعات؛ فمثلاً في عام 2006 تم إلغاء عقوبة الإعدام الواردة في المادة 138 عقوبات، والمادتين 8، و9 من قانون المخدرات والمؤثرات العقلية، والمادة 12 من قانون المفرقات، ووصلت عدد الجرائم التي تحكم بالإعدام إلى 23 نصاً تشريعياً، إلا أنّ ما نشهده في هذه الأيام، بعد أن أوقفت الدولة تنفيذ عقوبة الإعدام وبعد أن عملت على حصر هذه العقوبة، عودة المشرّع ليرفع عددها إلى ما يقارب 30 نصاً تشريعياً يحكم بالإعدام.

ومن هذا المنطلق نستطيع أن نؤكد أنّ من مصلحة الدولة العمل على حصر عقوبة الإعدام «بالجرائم الأشد خطورة» وفق منهجية تحليل هذا المفهوم والوارد ضمن تعليق اللجنة المعنية بحقوق الإنسان المنبثقة عن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

1 . ساهم في إعداد هذه الجزئية كلٌّ من مركز الشرق والغرب ومعهد تضامن النساء.

آخر عملية تنفيذ لعقوبة الإعدام قبل وقف التنفيذ جرت في عام 2007، ولم يعد التنفيذ في الأردن لعقوبة الإعدام إلا في عام 2014 حيث تم تنفيذ عقوبة الإعدام بتاريخ 21/12/2014 وهو اليوم الأسود لعقوبة الإعدام في الأردن؛ في حين تم إعدام 11 محكوماً بعقوبة الإعدام، وبلغ عدد المحكومين بالإعدام منذ الأعوام 2005 و2006 إلى (122) محكوماً.

بلغ عدد الأحكام الصادرة عن محكمة الجنايات الكبرى والمتضمنة الحكم بالإعدام خلال العام 2019 (16) حكماً، في حين صدر عن محكمة أمن الدولة حكماً واحداً يقضي بالإعدام.

العام	محكمة الجنايات الكبرى	محكمة أمن الدولة	المجموع
2016	3	5	8
2017	16	1	17
2018	23	0	23
2019	16	1	17
المجموع	58	7	65

عدد الأحكام التي قضت بتنفيذ عقوبة الإعدام خلال الأعوام 2016 – 2019

لم يستفد أي شخص ممن صدرت بحقهم أحكام بالإعدام من إمكانية استبدال عقوبة الإعدام أو الإعفاء منها بالعفو الخاص خلال العام 2019 مقارنة بخمسة أشخاص عام 2018، وبشخصين عام 2017، وبشخصين عام 2016، وبـ 10 أشخاص عام 2015، كما بلغ عدد نزلاء مراكز الإصلاح والتأهيل من المحكومين بالإعدام 173 محكوماً عام 2017، من بينهم 20 نزيلة، ولم يشهد العام 2019 تنفيذاً لحكم الإعدام².

لغاية هذه اللحظة لا توجد أية معلومات حول أثر عقوبة الإعدام على مستوى الجريمة، ومن وجهة نظرنا فإن عقوبة الإعدام لا تعتبر عقوبة رادعة بمفهومها الشامل والكامل وبدلالة الأرقام الموجودة على مستوى الإحصائيات عن الجرائم، فعلى سبيل المثال رغم أنّ الأردن قد أوقف تنفيذ عقوبة الإعدام منذ عام 2006 ولغاية العام 2014، إلا أنّ معدلات الجريمة لا زالت مستمرة في الصعود والهبوط في الجرائم التي تحكم بالإعدام، غير أنّ الجرائم التي لا تستوجب عقوبة الإعدام كانت نسبة الارتفاع فيها مرتفعة جداً.

2 . المركز الوطني لحقوق الإنسان: التقرير السنوي السادس عشر لحالة حقوق الإنسان في المملكة الأردنية الهاشمية لعام 2019، عمان، ص 22.

وفيما يلي بيانات بأبرز الجرائم للأعوام 2013 إلى 2019 وفق إحصائيات مديرية الأمن العام:

السنة	الشروع بالقتل	القتل مع سبق الإصرار (العمد)	القتل القصد
2013	561	74	70
2014	565	80	90
2015	464	75	76
2016	427	73	58
2017	358	56	68
2018	285	31	53
2019	294	58	52

ومقارنة مع إحصائيات بقية بعض الجرائم:

السنة	الاتجار بالمخدرات	السرقه الجنائية	الانتحار
2013	642	5020	108
2014	787	4493	100
2015	982	4509	113
2016	1924	3546	120
2017	2098	3712	130
2018	3050	4309	142
2019	3141	4382	116

وبالتالي فإنّ استقرار هذه الأرقام يدل على أنّ ارتفاع الجريمة وانخفاضها ليس مرتبباً بتنفيذ عقوبة الإعدام، وإنما هناك ظروف؛ اقتصادية واجتماعية وسياسية، أثرت بشكل كبير على مستوى الجريمة في الأردن، وهذا مؤشر واضح على ضرورة العمل على وقف تنفيذ عقوبة الإعدام تمهيداً لإلغائها؛ لأنها تمسّ الحق في الحياة، ولا تحقق الهدف الأساسي المرجو منها.

ونستنتج أنّ الدولة، التي قامت بوقف تنفيذ عقوبة الإعدام لسنوات، لا تملك الحق بالعودة عن الوقف لتنفيذ عقوبة الإعدام، وإنما تحتاج إلى العمل على تأسيس بنية تشريعية دستورية

وقانونية تعلن بموجبها مسؤوليتها عن ضمان إشاعة ثقافة سيادة القانون، والبحث بالأسباب والمسببات للجريمة، والعمل على إيجاد الحلول الناجعة لها، هذا من جانب، ومن جانب آخر العمل على توفير برامج الرعاية والتأهيل لنزلاء مراكز الإصلاح والتأهيل، وخصوصاً المحكومين بعقوبات طويلة لا سيما عقوبة الإعدام، ليتم تأهيل وإعادة إدماجهم في المجتمع.

ثانياً: الحلول البديلة لعقوبة الإعدام

لابد من الذكر أنّ إلغاء عقوبة الإعدام لا يعني إفلات المجرم من العقاب، وإنما يجب أن تكون العقوبة تنسجم مع إنسانية الشخص الذي ارتكب الفعل، والاعتراف بالتعامل معه على أنه كان بشري، ويجب أن تتناسب العقوبة مع جسامه الفعل، ولا يمكن قبول العقوبة بمعزل عن تحليل شخصية هذا الإنسان، والظروف التي أدت إلى ارتكابه للفعل، وليس فقط التفكير بمعاقبته عن أفعاله، ونود التذكير هنا بالمسؤولية الكبيرة التي تقع على عاتق الدولة بتوفير كافة الضمانات لتمتع جميع الأفراد بالحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتضامنية والتنمية، لضمان عدم تأثيرها على الواقع النفسي لأي إنسان الذي قد يقوده للاعتداء على أمن المجتمع واستقراره.

من الحلول الناجعة والكفيلة بالعمل على الحد من عقوبة الإعدام سجن الجاني مدى الحياة، وهذا الأمر مرتبط بالإجراءات التي توفر «أنسنة العقوبة»، حيث أشار تقرير «السجن مدى الحياة» الصادر عن مكتب مكافحة الجريمة وتحقيق العدالة الجنائية التابع للأمم المتحدة إلى عدد من التوصيات أهمها، أن عقوبة السجن مدى الحياة يجب أن تقر لحماية المجتمع وضمان العدالة، وأن تطبق في الجرائم الأشد خطورة، وكذلك توفير ضمانات للتطلع بالتماس العفو أو تخفيف الحكم والإفراج عنهم، وأن لا تتخذ التدابير الأمنية الخاصة سوى ضد المجرمين الذين يصعب إصلاحهم، ويشكلون خطراً حقيقياً على المجتمع.

وقد تكون فترة السجن مدى الحياة غير مرتبطة بمدة زمنية محددة، أو مرتبطة بفترات زمنية حسب ما تقتضيها الظروف التشريعية في الدولة.

كما يجب أن ترافق عقوبة الحبس مدى الحياة ضمانات أساسية في تطبيقها، وهي؛ توفير الضمانات الأساسية لحقوق الإنسان، وتمتعه بكافة الحقوق الأساسية، وضمان توفير بيئة آمنة ومناسبة في مراكز الاحتجاز، وينطبق عليه ما ينطبق على السجن العادي، وأن يعامل معاملة

إنسانية، وكذلك حقه بالمطالبة بالعفو والصفح، وتوفير البرامج الرعائية والتأهيل وإعادة الإدماج. إنّ موضوع بدائل عقوبة الإعدام في الأردن يحتاج إلى العمل الحقيقي في الدخول في نقاشات علمية وعملية، والأخذ بعين الاعتبار الحالة الاجتماعية القائمة لفئات المجتمع الأردني، ويجب العمل كذلك على دراسة العقوبات الموجودة الآن في التشريعات والعمل على حصرها وتقنينها بالجرائم الأشد خطورة تمهيداً للإلغاء.

ثالثاً: خطوات إلغاء عقوبة الإعدام

من أهم الخطوات الرئيسية للعمل على إلغاء عقوبة الإعدام العمل على تهيئة المجتمع لتقبّل العقوبات البديلة لعقوبة الإعدام، وتوفير البرامج الكفيلة لتبني وجهات النظر والخروج برؤية مشتركة وهي الحفاظ على الأرواح وعدم الوصول إلى إزهاق روح إنسان، وسيتبعها إجراءات عملية من جانب الدولة والعمل على تقليص عدد الجرائم المحاكم عليها بعقوبة الإعدام وحصرها مبدئياً بالجرائم الأشد خطورة تمهيداً للإلغاء، وكذلك التأكيد على حظر إعدام الأحداث، والنساء الحوامل، والأمهات اللواتي لديهن أطفال صغار، ومن يعانون من إعاقات عقلية أو ذهنية، أو ذوي القدرات العقلية المحددة جداً، وكبار السن والفقراء والمحرومين والمعوزين.

وفي الأردن لا تفرض عقوبة الإعدام على الأحداث، أو المرأة الحامل، أو على الشخص ذي الإعاقة الذهنية، مع ملاحظة أنّه يتم إرجاء تنفيذ عقوبة الإعدام إلى أطول فترة ممكنة لغايات إعطاء الفرصة للفرقاء للمصالحة، وإسقاط الحق الشخصي في قضايا القتل العمد، أو استصدار عفو خاص، وإذا لم يكن المتهم قادراً على توكيل محام تقوم المحكمة بتعيين محام له على نفقة الدولة.

وعلى الدولة أيضاً أن تضمن قيام نظام قضائي مستقل ونزيه يوفر ضمانات المحاكمة العادلة واحترامها، وحماية حقوق من يواجهون الإعدام في جميع مراحل المحاكمة، بما في ذلك الحق في الاستئناف وطلب العفو، وتعزيز دور المكلفين في إنفاذ القانون وإجراء الإصلاحات القضائية الضرورية ومراجعة ممارسات السجون فيما يتعلق بالمدانين بالجرائم الأشد خطورة، والالتزام بأعلى مبادئ الشفافية والمحاسبة في عملية عقوبة الإعدام، بما في ذلك نشر كل المعلومات عن تطبيقها، وإعلان وقف العمل بها إلى حين إلغائها.

التوصيات:

من المسلّمات الأساسية عند الحديث عن إلغاء عقوبة الإعدام لارتباطها بالحق الأسمى وهو الحق في الحياة، ولكونها عقوبة قاسية ولاإنسانية، ولا تحقق مفهوم الردع المنشود من العقوبة، فيمكن العمل على جميع الجرائم وتعديلها حتى لا تتضمن عقوبة الإعدام، وهذا يتطلب المضي في العديد من الإجراءات وأهمها

- العمل على الإعلان عن وقف تنفيذ عقوبة الإعدام.
- تقليص الجرائم التي تحكم بالإعدام والبدء بشكل فعّال بتقنين هذه العقوبة، وحصرتها بالجرائم الأشد خطورة، مع التأكيد على ضمان تطبيق مفهوم «الجرائم الأشد خطورة» وفقاً للمعايير الدولية وخصوصاً تلك الواردة في تعليق اللجنة المعنية بحقوق الإنسان لسنة 2018 مع الأخذ بعين الاعتبار بأنّ هذا التقليص يأتي تمهيداً للإلغاء.
- العمل على إلغاء عقوبة الإعدام في باقي الجرائم.

02 الأمن الشخصي ومناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة اللاإنسانية أو الحاطة بالكرامة³:



تعد مشكلة التعذيب وسوء المعاملة أحد التحديات التي تواجه حقوق الإنسان في الأردن على المستوى التشريعي وتوفير الضمانات الكافية التي تحدّ منها، وذلك على الرغم مما جرى من تعديلات على الدستور الأردني في العام 2011 واحتوائه على العديد من النصوص التي تكفل عدم تعرض أي إنسان إلى التعذيب، ومع ذلك ثمة فجوات تشريعية وفي الممارسة في تفعيل هذه النصوص على أرض الواقع، ويمكن إجمالها بالتالي:

أولاً: المادة 208 من قانون العقوبات الأردني

بالرغم من التعديلات التي أجريت على المادة 208 من قانون العقوبات في عام 2017، ورفع الحد الأدنى للعقوبة من 6 شهور إلى سنة، إلا أنّ هذا النص غير كافٍ لمنع وقوع التعذيب، وهو الأمر الذي يخالف ما استقر عليه المجتمع الدولي باعتبارها جريمة خطيرة تستوجب عقوبة رادعة، وأن يكون الحد الأدنى لهذه الجريمة هو 6 سنوات حسب التعليقات الصادرة عن لجنة مناهضة التعذيب، وما زالت هذه الجريمة من الجرح ويشملها التقادم والعفو العام والخاص خلافاً لأحكام اتفاقية مناهضة التعذيب التي أوجبت اعتبارها عقوبة جنائية، وعدم شمولها بالتقادم والعفو العام والخاص.

ثانياً: شمول جريمة التعذيب بقانون العفو العام رقم 5 لسنة 2019

من العوامل الأكثر أهمية في استمرار ظاهرة التعذيب وسوء المعاملة، هو استمرار الإفلات من العقاب، سواء كان ذلك بموجب القانون، أو من خلال ممارسات عملية، وتتضمن أسباب الإفلات من العقاب قانوناً تدابير تتيح لمرتكبي التعذيب الإفلات من المسؤولية القانونية، عبر وسائل عدة من بينها شمول جريمة التعذيب بأحكام التقادم، أو إقرار قوانين تنص على إعفاء، أو منح العفو لمرتكبي جريمة التعذيب.

3 . ساهم في إعداد هذه الجزئية مركز عدالة لدراسات حقوق الإنسان.

ومن الأهمية الإشارة إلى الرأي الفقهي للجنة حقوق الإنسان الذي خلصت إليه في تعليقها العام رقم 20 المؤرخ بـ 3 نيسان/أبريل 1992 المتعلقة بحظر التعذيب «إلى أنّ العفو يتناقض، بوجه عام، مع واجب الدول في التحقيق في هذه الأفعال (التعذيب)؛ وضمان الحماية منها في دائرة ولايتها، والسهر على ألا تحدث ثانية في المستقبل».

إذن قوانين العفو تحمي المسؤولين عن التعذيب، وتسقط العقوبة عنهم وتنتهي أية محاكمات منظورة ضدهم، وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى المساهمة في تعميم ثقافة الإفلات من العقاب الذي يشكل بحد ذاته انتهاكاً للقانون الدولي.

وقد شهد عام 2019 صدور قانون العفو العام رقم (5 لسنة 2019) ولم تُستثنَ جريمة التعذيب المنصوص عليها في المادة 208 من قانون العقوبات الأردني من أحكامه مخالفة بذلك أحكام اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة التي صادق عليها الأردن ونشرها في الجريدة الرسمية، والتعليقات العامة للجنة مناهضة التعذيب، باعتبارها من الجرائم الخطيرة التي يجب أن لا تسقط بالتقادم، ولا يشملها العفو العام، أو الخاص، وقد استفاد عدد من الأشخاص ممن سبق أن تمت إحالتهم إلى محكمة الشرطة، و/أو في أثناء التحقيقات بعد أن تم شمولهم بأحكام قانون العفو العام رقم 5 لسنة 2019، وتم وقف ملاحقتهم عن جرم التعذيب لشمولها بأحكام قانون العفو العام؛ مما أسهم بإفلاتهم من العقاب الجنائي والإداري .

ثالثاً: حق ضحايا التعذيب بالتعويض العادل والمعوقات التشريعية

أما بالنسبة إلى حق ضحايا التعذيب وسوء المعاملة في العلاج وجبر الضرر في الأردن، فقد ورد في المادتين (2/3) و(7) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والمادة (39) من اتفاقية حقوق الطفل، والمادة (14) من اتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة.

تلتزم المادة (14) من اتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب الدول الأطراف بأن تضمن في نظامها القانوني، إنصاف من يتعرض لعمل من أعمال التعذيب، وتمتّعه بحق قابل للتنفيذ في تعويض عادل ومناسب بما في ذلك وسائل إعادة تأهيله على أكمل وجه ممكن، ولم تتضمن الاتفاقية تعريفاً لفكرتي الإنصاف والتعويض ولمفهوم إعادة التأهيل، علاوة على أنها لم تعرّف تعريفاً دقيقاً المقصود بالضحية.

ولم ينص القانون المدني الأردني على نص خاص وصريح بتعويض ضحايا التعذيب، علماً أنّ النصوص التي تحكم التعويض في القانون المدني تقوم استناداً للمواد 256 و266 و267، وأنّ هذه النصوص تقوم على مطالبة الجناة بصفتهن الشخصية وعدم قيام مسؤولية الدولة بالتعويض، وأنّ التعويض الوارد في القانون المدني لا يتفق مع المادة 14 من الاتفاقية بشأن تقدير واحتساب التعويض الناتج عن التعذيب من حيث الخسارة اللاحقة والربح الفائت، وإعادة تأهيل الضحية، نفسياً وجسدياً، وضمان عدم تكرار الفعل والاعتذار والترضية.

كما أنّ التشريعات الوطنية لا تعترف بالمسؤولية المرفقية للدولة عن أعمال التعذيب وسوء المعاملة، بل إنّ نص المادة (5) من قانون دعاوى الحكومة قام بتحديد الحالات التي يجوز فيها إقامة دعوى التعويض الناشئة عن جرم جزائي ارتكبتها موظفوها.

إنّ القانون الأردني يتضمن عدداً من الموانع التي تحول دون وصول ضحايا التعذيب إلى سبل وطرق الإنصاف، كما أنّ قانون دعاوى الحكومة لا يجعل منها أساساً صالحاً للرجوع إلى الدولة ومطالبتها بالتعويض.

كما يشكل طول إجراءات المحاكمة ونفقات ورسوم المطالبة بالتعويض عائقاً جدياً أمام تحقيق الإنصاف والتعويض لضحايا التعذيب نظراً للإمكانيات المالية المتواضعة لضحايا التعذيب.

رابعاً: الإفلات من العقاب في الأردن

على الرغم من رصد العديد من ادعاءات التعذيب، ووجود العديد من المؤشرات على وقوع التعذيب في تقارير المركز الوطني لحقوق الإنسان ومؤسسات المجتمع المدني العاملة في هذا المجال، وبالرغم من مصادقة الأردن على اتفاقية مناهضة التعذيب عام 1991، وتعديل قانون العقوبات الأردني عام 2006، ولغاية إعداد هذا التقرير لم يصدر أي حكم بالإدانة بجريمة تعذيب وفقاً لأحكام المادة 208 من قانون العقوبات الأردني، وغالباً ما تلجأ جهات التحقيق إلى تكييف الفعل إلى أوصاف قانونية أخرى كالإيذاء، أو التهديد، أو مخالفة الأوامر والتعليمات، والضرب المفضي للوفاة، وهو ما يدفعنا إلى التساؤل حول مدى انتشار ظاهرة الإفلات من العقاب في الأردن؟

وقبل الإجابة عن التساؤل لا بد من تعريف مفهوم الإفلات من العقاب، وما هي المؤشرات التي يمكن من خلالها الإجابة عن التساؤل، وفقاً لمجموعة المبادئ المتعلقة بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها من خلال اتخاذ إجراءات لمكافحة الإفلات من العقاب، فيقصد «بالإفلات من العقاب»: عدم التمكن قانوناً أو فعلاً من مساءلة مرتكبي الانتهاكات برفع دعاوى جنائية أو أمنية أو إدارية أو تأديبية نظراً إلى عدم خضوعهم لأي تحقيق يسمح بتوجيه التهمة إليهم وبتوقيفهم ومحاكمتهم، والحكم عليهم إن ثبتت التهمة بعقوبات مناسبة وبجبر الضرر الذي لحق بضحاياهم.

مؤشرات الإفلات من العقاب

يمكن للإفلات من العقاب أن يتجلى في أي مرحلة من المراحل والحالات الآتية:

- عندما لا يفتح تحقيق في الجرائم أو أن يكون التحقيق غير وافي.
- عندما لا يقدم المجرمون المشتبه بهم إلى محاكمة بإجراءات عادلة.
- عندما لا تتم مقاضاتهم على نحو فعال أو عندما لا يتم التوصل إلى إصدار حكم أو إدانتهم رغم وجود أدلة مقنعة ينبغي أن تكون كافية لإثبات جرمهم بصورة لا محل فيها لشك معقول.
- عندما لا يصدر حكم على من تمت إدانتهم أو يحكم عليهم بأحكام تبعث على السخرية ولا تناسب بينها بأي صورة من الصور وبين جسامه جرائمهم.
- عندما لا توضع الأحكام موضع التنفيذ، أو عندما لا يضمن للضحايا وأسره الحصول على التعويض المرضي.

وتشمل الأسباب الأخرى للإفلات من العقاب عدم كفاية الإطار القانوني؛ فالتعذيب والجرائم الأخرى المشمولة بالقانون الدولي كثيراً ما لا تُعرّف على أنها جرائم بموجب القانون الوطني أو يتم تعريفها بطريقة لا تتساوى مع القانون الدولي، وكثيراً ما تُحذف مبادئ المسؤولية الجنائية الفردية مثل؛ مسؤولية القادة وذوي الرتب الأعلى عن التابعين لهم، أو يتم تعريفها بطريقة لا تتماشى مع أحكام القانون الدولي سامحة بذلك للأشخاص المسؤولين بالإفلات من يد العدالة، ويتيح التذرع بأعذار من قبيل طاعة الرؤساء للأشخاص المسؤولين بأن يفلتوا من العقاب.

ويمكن أن ينجم الإفلات من العقاب عن أوجه ضعف في نظام القضاء الجنائي، وعن أفعال يقوم بها موظفون لعرقلة سير العدالة، والتعمية عن مسؤولية الأفراد والمؤسسات، ففي بعض البلدان يغلب على الهيئة القضائية الضعف أو الفساد أو عدم الاستقلال، وحيث يتمتع القضاء بالاستقلال يمكن أن يأتي الإفلات من العقاب من المقاومة المؤسسية التي تبديها قوات الأمن

حيال الإجراءات القضائية الموجهة ضد أفرادها، ويمكن لهذه المقاومة أن تتخذ شكل رفض موظفي قوات الأمن حضور جلسات الاستماع في المحكمة، أو إخفاء الأدلة ورفض الكشف عنها، أو الامتناع عن القبض على المطلوبين، وتنفيذ تعليمات المحكمة الأخرى أو تهيب القضاة والمحامين والشهود.

إنّ الإفلات من العقاب يسهم في أي سياسة رسمية أو ممارسة قائمة للتعذيب وإساءة المعاملة، وهو مكوّن ثابت من مكوّناتهما، وبحسب كلمات المقرر الخاص المعني بالتعذيب فهو «شرط لاستمرار ممارسة» التعذيب، ومواجهة الإفلات من العقاب والتغلب عليه عنصر رئيسي في اجتثاث التعذيب والمقاضة الناجحة هي أكثر الإشارات وضوحاً على أنّه ثمة سياسة رسمية بأنه لن يجري التساهل مع التعذيب؛ إذ يعزز ذلك حكم القانون بإظهار أنّ الموظفين العموميين ليسوا فوق القانون، كما تسهم في إعادة تأهيل الضحايا بمنحهم الشعور بأنّ العدل قد تحقق، وتساعد في بناء مناخ أخلاقي عام، يقوم على قيم حقوق الإنسان عبر التأكيد على أنّه يتعين ألاّ تمر انتهاكات حقوق الإنسان دون عقاب، ويمكن للإدانة أو الخلوص إلى مسؤولية الدولة أن يوفر الأساس للتعويض المالي وسواه من أشكال الإنصاف، وبالإضافة إلى ذلك قبل التوصل إلى معطيات رسمية بمسؤولية الدولة يمكن أن يقود إلى إصلاحات ذات مغزى.

ولعلّ أبرز ما يمكن أن يثار في هذا الإطار مؤشرات ظاهرة الإفلات من العقاب، وما هو مدى انتشارها بين الأشخاص المشتبه بارتكابهم لأفعال وممارسات قد ترقى إلى التعذيب وسوء المعاملة؛ فكثير من أساليب التعذيب المستخدمة لدى إدارة مكافحة المخدرات والتزيف في الأردن، وإدارة البحث الجنائي، مؤلمة بشكل كبير، ولكن لا تترك آثاراً على أجساد الضحايا مثل؛ الصدمات الكهربائية، والحرمان من النوم، واستخدام الأوضاع المجهدّة؛ كالتعليق أو الركوع أو الانحناء لفترات طويلة، ويصعب على الضحايا إثبات التعذيب؛ بسبب الاحتجاز لفترات طويلة أحياناً بمعزل عن العالم الخارجي، ودون إمكانية الاتصال بالأطباء والمحامين أو بالأسرة والأصدقاء الذين يمكنهم دعم الضحايا أو جمع الأدلة، ويؤخر عرضهم في أغلب الأحيان على الطبيب.

ويخضع طلب الاستعانة بخبرات الطب الشرعي للسلطة التقديرية للشرطة والمدعين العامين والقضاة، ويغلب رفض الطلب، وفي الحالات التي ينتج عنها وفاة فإنّ الإشارة في تقرير التشريح إلى سبب الوفاة فقط دون غيره من الأسباب أو العلامات التي تكون على جسد الضحية، وهو ما يشكل معيقاً يحول دون إثبات جريمة التعذيب، ويمكن الإشارة إلى أهم الملاحظات:

• ضعف تقارير الطب الشرعي من ناحية المضمون وغياب الأساليب الحديثة في الكشف

التي من الممكن أن تدعم روايات ضحايا التعذيب. ويعزى ضعف التقارير الطبية إلى:

- ضعف المعرفة ومهارات التوثيق.
- عدم توفر المكان لإجراء التقييم براحة وخصوصية.
- قلة الموارد التشخيصية المتوفرة.
- صعوبة الحصول على الاستشارات اللازمة.
- خوف الضحايا من عمليات الانتقام ضدهم يؤدي إلى إنكارهم لحقيقة تعرضهم للتعذيب.
- غياب الدعم الاجتماعي والقانوني للضحايا بسبب نوعية الجرائم المرتكبة من قبلهم.
- عدم استقلالية المركز الوطني للطب الشرعي وتعرضه للضغوط من قبل الشرطة أو غيرها من المسؤولين الحكوميين.
- عدم استقلالية أطباء السجون بالرغم من تبعيتهم لوزارة الصحة؛ حيث إنّ إطاعتهم لأوامر مدير السجن وعدم مخالفة التوجيهات العامة داخل مركز الإصلاح والتأهيل هو المعيار لتمتعهم بأية تسهيلات أو امتيازات داخل المركز.
- تعارض مصالح الاعتماد على الشرطة في التحقيق وجمع الأدلة وهو ناشئ عن تحميل مسؤولية الإشراف على أماكن الاحتجاز والتوقيف، وإصدار أوامر الفحص الطبي، والتحقيق والمقاضاة في انتهاكات الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون لمديرية الأمن العام وعن جميع الأدلة وعن التنسيب للحكام الإداريين بإصدار أوامر لتوقيف المشتبه بهم إدارياً، وهي الفترة التي يغلب تعرض الضحايا للتعذيب فيها.
- عدم وجود دور لمحامي المشتكين أثناء التحقيق وأثناء نظر الدعوى أمام محاكم الشرطة.
- يغلب على المدعين والقضاة عدم أخذ ادعاءات التعذيب بجدية، وعدم إجراء أي تحقيقات قضائية بادعاءات التعذيب التي يبيدها المتهمون أمامهم في أول مثل أمام جهة قضائية مدنية.
- عدم وجود غرف قضائية متخصصة وقضاة مدربين للنظر في قضايا التعذيب.

خامساً: السماح للأقارب والمحامين والأطباء بحق الاتصال بالمحتجزين فوراً وبصفة دورية

تكررت شكاوى المحامين وذوي المحتجزين لدى الدوائر الأمنية من منعهم من الاتصال بالمحتجزين، وتكرار حالات عدم إبلاغ عائلات المحتجزين بمكان احتجازهم، وفي بعض الحالات تنكر الدوائر الأمنية وجود المحتجزين لديها، وكذلك منع نزلاء السجون من الاتصال مع العالم الخارجي، ويشمل هذا المنع أهالي الموقوفين والمحامين وذلك قبل أخذ الإفادات الأولية من قبل المحققين، وقد يستمر هذا المنع في حال تعرض المحتجز للضرب والتعذيب إلى ما بعد

الشفاء من الإصابات التي تعرض لها أثناء التحقيق، وفي كثير من الحالات لا يعلم المتهمون بوجود المحامين أثناء مثلهم أمام المدعي العام، وهو ما يحول دون حضورهم إجراءات التحقيق وتمثيل المتهمين أمام مدعي عام أمن الدولة على الرغم من تواجدهم داخل إدارة مكافحة المخدرات.

تقوم النيابة العامة بتوجيه الاتهام في قضايا المخدرات دون أن تقوم بجمع الأدلة بناء على الإفادات الأولية التي أدلى بها المتهم تحت التعذيب أو الإكراه وفي ظروف مريبة، ودون الأخذ بأقواله بأنه تعرض للتعذيب أثناء الإفادة الأولية التي انتزعت تحت الإكراه إلا في بعض الحالات التي تكون فيها حالات التعذيب ظاهرة وواضحة جداً للعيان، ويعزى ذلك إلى أنّ المدعى العام يقوم بنظر عشرات القضايا في اليوم الواحد ولا يستطيع الاستماع إلى جميع المتهمين، وفي كثير من الأحيان يقوم كاتب الجلسة بإعداد محاضر الإفادات ويتم توقيع المتهم عليها دون تلاوتها عليه، كما لا يتم إجراء الفحوصات المخبرية في الحالات التي يعترف فيها المتهم أو المشتكى عليه، وقد يقتصر إجراء الفحص المخبري على الأشخاص الذين تظهر عليهم علامات التعاطي فقط، كما تكررت العديد من الملاحظات حول بقاء معظم المحتجزين لمدة طويلة قد تزيد عن 14 يوماً في الاحتجاز دون أن يتم عرضهم على أي جهة قضائية، وتعتبر طول مدة التوقيف من المؤشرات الدالة على وقوع التعذيب وسوء المعاملة من جهات التحقيق.

بالرغم من إدخال تعديلات على قانون أصول المحاكمات الجزائية المعدل لعام 2017، إلا أنّ تلك التعديلات لم تعالج الإشكاليات؛ حيث إنّ المواد (66-63) من قانون الأصول الجزائية أعطت الحق للمقبوض عليه بالاستعانة بمحامٍ يكون له حق الاتصال به في أي وقت إلا أنّ ذلك لا يغطي من ناحية قانونية مرحلة التحقيق الأولي (الاستدلالي)؛ حيث يُمنع المحامي في هذه المرحلة من حضور التحقيق، وذلك على الرغم من وجود نص في قانون نقابة المحامين يعطي الحق للمحامين المثلث أمام كافة الجهات، ووجود اتفاقية بين نقابة المحامين ومديرية الأمن العام لتسهيل مثلث المحامين أمام الإدارات والمراكز الأمنية، كما أنّ التشريعات الأردنية لا تكفل للمحتجز الحق بالاتصال بطبيبه الخاص، إضافة إلى أنّ جميع السجون وأماكن التوقيف لا تتوفر فيها خدمات طبية مناسبة ومنتظمة.

التوصيات:

- تحديد عقوبة رادعة بحق مرتكبي جرائم التعذيب تتناسب مع شدة وخطورة الجرم بأن لا يقلّ حدّها الأدنى عن 6 سنوات.
- النص صراحة على عدم شمول جريمة التعذيب بالتقادم والعفو العام والخاص.
- النص صراحة على عدم جواز نظر المحاكم الخاصة لجرائم التعذيب وسوء المعاملة.
- إضافة نص قانوني يسمح للمعتقل فور إلقاء القبض عليه بالاتصال بمحامٍ للمثول معه في مرحلة التحقيق الاستدلالي، وكذلك حق الاتصال بأقربائه وطبيبه الخاص.
- النص صراحة على حق ضحايا التعذيب وسوء المعاملة بالتعويض وإعادة التأهيل وجبر الضرر على أساس المسؤولية المرفقية بما يتواءم مع أحكام المادة 14 من اتفاقية مناهضة التعذيب.

03 المساواة أمام القضاء و ضمانات المحاكمة العادلة⁴



يعتبر استقلال السلطة القضائية أحد أهم ضمانات المحاكمة العادلة، في مراحلها كافة، منذ القبض على المتهم وحتى تنفيذ الأحكام القضائية، وأناط قانون تشكيل المحاكم النظامية في المملكة (المادة 2) بالمحاكم النظامية حق القضاء على جميع الأشخاص في جميع المواد، المدنية والجزائية، باستثناء المواد التي يفوض فيها حق القضاء إلى محاكم دينية أو خاصة، وقد ورد في المادة 97 من الدستور الأردني أنّ: «القضاة مستقلون ولا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون».

وتعتبر كل من محكمة أمن الدولة ومحكمة الشرطة والمحاكم العسكرية بما فيها محكمة المخبرات العامة محاكم خاصة وفق التشريعات الوطنية، وقد أثّرت تساؤلات كثيرة عن مدى استقلال هذه المحاكم الخاصة، ومدى تلبيتها لمعايير المحاكمة العادلة، من حيث خضوعها للسلطة التنفيذية، حيث تشكل محكمة أمن الدولة بقرار من رئيس الوزراء من قضاة غالبيتهم عسكريون ويخضعون لرئيس هيئة الأركان ضمن قاعدة تدرّج السلطة، والذي يعين ضابطاً عسكرياً في منصب النائب العام الذي يقوم بتوجيه الاتهام ويأمر باستمرار احتجاز الموقوفين لديها ويساعده في هذه المهمة عدد من الضباط الحقيقين من كل من المخبرات العامة والقوات المسلحة، ونيابة أمن الدولة مسؤولة أمام هيئة القضاء العسكري وليس أمام المجلس القضائي، ومن هنا فإنّ جميع من يتخذون القرار (القبض والاحتجاز والمحاكمة) هم جزء من المؤسسة العسكرية، وتجدر الإشارة إلى أنّ القرارات التي تصدرها محكمة أمن الدولة تقبل الطعن أمام محكمة التمييز، ومع ذلك فهذا لا يشكل ضماناً على استقلال تلك المحكمة، ولا على توفر ضمانات المحاكمة العادلة في قضائها.

ويحتاج ضمان استقلال القضاء إلى تطوير له من عدة أوجه:

4 . ساهم في إعداد هذا التقرير مركز عدالة لدراسات حقوق الإنسان ومركز العدل للمساعدة القانونية، وتم الاستفادة من المذكرة الختية الموجهة من المحامي والقاضي سابقاً لؤي عبيدات في عام 2016 للجنة الملكية لتطوير الجهاز القضائي.

المحور الأول: ضمان استقلالية القضاء كمرفق واستقلالية القضاة كأفراد

- 1. الاستقلال المالي والإداري للسلطة القضائية:** إنّ الحكومات هي التي تحدد حاجات القضاء الإدارية والمالية، مع أنّ استقلال السلطة القضائية الفعلي منوط باستقلالها المالي والإداري.
- 2. حصانة القاضي وأمنه الوظيفي:** إنّ حصانة القاضي تتحقق حينما تكون أسباب إحالته على التقاعد والاستيذاء، وإنهاء الخدمات محددة في القانون بشكل حصري، لا أن تبقى منوطة بالصلاحيات التقديرية للمجلس القضائي، لذلك نقترح ربط الإحالة على التقاعد أو الاستيذاء أو إنهاء الخدمات بالأسباب التالية:
 - أ. بلوغ القاضي سن السبعين.
 - ب. ارتكابه جناية أو جنحة مخلة بالشرف والأمانة شريطة ثبوتها بحكم قضائي قطعي بعد أن يحاط بكافة ضمانات الدفاع.
 - ج. ارتكابه مخالفة مسلكية شائنة من شأنها الإساءة إلى سمعة القضاء والحد من قدره شريطة ثبوتها عبر محاكمة تأديبية يحاط فيها القاضي بكافة ضمانات الدفاع (ونشير في هذا المقام إلى أنه ليس كل مخالفة مسلكية تستدعي إخراج القاضي من الخدمة القضائية؛ إذ ينبغي احترام قاعدة عدم الغلوّ في العقوبة).
 - د. ثبوت عدم الكفاءة المهنية، وذلك من خلال تقريرين سنويين متتاليين صادرين عن دائرة التفتيش القضائي يتضمنان تقييم القاضي بدرجة متوسط فما دون.
 - هـ. صدور حكم قضائي بمعاقبة القاضي بعقوبة الحبس لمدة تزيد عن سنة.
 - و. ثبوت عدم لياقة القاضي الصحيّة، وذلك من خلال تقرير طبي صادر عن ثلاثة أطباء بالدرجة الخاصة فأعلى.
 - ز. بناءً على طلب خطّي مقدم من القاضي.

3. حوكمة الإدارة القضائية عبر التنوع في مصادر العضوية في المجلس القضائي ما بين منتخبين ومُعَيّنين:

إعادة هيكلة المجلس القضائي ليصبح أكثر تمثيلاً لجميع المدارس الفكرية من خلال الاحتكام إلى إرادات القضاة أنفسهم عبر إفساح المجال أمامهم لاختيار مجموعة من زملائهم وزميلاتهم من خلال صناديق الاقتراع، وأنّ الإبقاء على تركيبة المجلس القضائي التي تدير السلطة القضائية على حالها منذ خمسينيات القرن الماضي - وهي تركيبة معينة بالكامل - ليس في صالح القضاء.

4. ضبط صلاحيات النقل والندب:

ضرورة ضبط صلاحيات النقل بحيث لا يتم نقل القاضي من موقع إلى آخر إلا إذا أمضى في موقعه القديم مدة لا تقل عن ثلاثة أعوام، أو أن ينقل بناء على طلبه الشخصي وأن ينقل من موقعه إذا أصبح بقاءه فيه مخللاً بحياده واستقلاله، ويقع على عاتق المجلس القضائي عبء إثبات هذا الإخلال.

أما بخصوص الندب، فنظراً لقلّة عدد القضاة في المملكة بموازاة ما تشهده المحاكم من أعداد هائلة من التظلمات والقضايا بحيث يصعب المطالبة بإلغاء هذه الصلاحية، نقترح ضبط هذه الصلاحية وتقييدها من أجل كفالة توظيفها مصلحة العمل، وأن تكون صلاحية الرئيس بندب القاضي مقتصرةً على جواز ندب القاضي لمرة واحدة في السنة، وبما لا يتجاوز ثلاثة أشهر ولأسباب تتعلق بالمصلحة الفضلى للعمل ويشار إليها تفصيلاً في متن القرار.

5. الكيان التمثيلي للقضاة:

فمن معايير القضاء المستقل أن يكون للقضاة نادٍ أو نقابة تمثل صوتهم وترجم آمالهم وتطلعاتهم شريطة أن يدار هذا النادي أو تلك النقابة عبر هيئة منتخبة، ومن خلال نظام انتخابي يكفل للجميع حق الترشيح والترشح دون أي مانع أو معيق، وعلى أن يعتمد نظام الانتخاب الحر والعام والمباشر مع تغليظ العقوبات على أية جهة كانت تحاول التأثير على إرادات القضاة الناخبين.

وفي هذا السياق يحق أن نتساءل عن مصير نادي القضاة النظاميين المنصوص على إنشائه وجوباً وليس اختيارياً في المادة 46 من قانون استقلال القضاء رقم 29 لسنة 2014.

6. ضمان حق القضاة بالترقية:

إذ ينبغي عدم ربط هذا الأمر إلا بشرط واحد فقط وهو شرط المدة التي لا تزيد في معظم دول العالم عن ثلاثة أعوام، فطالما أنّ القاضي باقٍ على رأس عمله وتتحقق فيه جميع أسباب الصلاحية لإشغال الوظيفة القضائية، فإنّ حقه في الترقية، بعد ثلاثة أعوام من إشغاله الدرجة، ينبغي أن يكون مصاناً ومحترماً.

7. ضمان حق القاضي في الرعاية الصحية والطبية الكريمة واللائقة:

يحتاج القاضي الأردني إلى تحسين مستوى الرعاية الطبية المقدمة له ، وينبغي التذكير بما توافقت

عليه اللجنة الملكية التي شكلها جلالة الملك لدراسة حال القضاء الأردني وتقديم مقترحات من أجل النهوض بمستوى أدائه ومهارات العاملين فيه؛ حيث أوصت اللجنة المذكورة في توصياتها التي سلّمتها إلى جلالة الملك في شهر شباط / فبراير من عام 2017 بضرورة مساواة القضاة بالوزراء وأعضاء السلطة التشريعية فيما يتعلق بالطبابة والمعالجة الطبية، إلا أنّ الحكومة حتى هذه اللحظة ترفض الالتزام بتنفيذ هذه التوصية مع العلم أنه وفي شهر آذار/ مارس من عام 2017 قرر مجلس الوزراء الموافقة على جميع توصيات اللجنة المذكورة، وأعرب عن التزامه بتنفيذها.

8. ربط رواتب القضاة بغلاء المعيشة وتوحيد العلاوات المصروفة للقضاة وضبطها بما يكفل تحقيق المساواة بين جميع القضاة وبنأى بنظام الخدمة القضائية عن شبهة مخالفة الدستور.

9. تخفيض عدد سنوات الخدمة المقبولة لغايات التقاعد الاختياري إلى عشرين عاماً.

المحور الثاني: محور التشريعات النازمة للعمل القضائي المستحدثة والمعدّلة

شكّلت التعديلات التي مسّت مؤخراً العديد من القوانين الإجرائية (قانون محاكم الصلح، قانون أصول المحاكمات المدنية، قانون أصول المحاكمات الجزائية) فقد كانت التعديلات الجارية على هذه القوانين عام 2017 على جانب كبير من الخطورة بمكان من حيث تركيزها على اختصار إجراءات التقاضي بشكل يهدر حقوق المتخاصمين ويؤدي إلى أزمات اجتماعية لا حصر لها.

المحور الثالث: المعهد القضائي الأردني

أولاً: وفقاً لحكم المادة 3/ب/1 من نظام المعهد القضائي فإنّ المعهد القضائي يلتزم بتقديم برنامج غير أكاديمي في حين أنّ الواقع يقول أنّ البرنامج الذي يخضع له الطلبة هو برنامج أكاديمي بحت يجنح نحو التركيز على تدريس النظريات القانونية دون إفساح المجال أمام الطلبة للتدريب الميداني في المحاكم بشكل حقيقي، وأن السنة التدريبية التي يمضيها الطلبة في المحاكم تخلو من تدريب قضائي حقيقي وحرفي تحت إشراف قاضٍ، ويقتصر الأمر على إرسال الطلبة إلى الأقسام والأقلام المنتشرة في المحاكم لمعاونة الموظفين الإداريين.

ثانياً: إنّ المعهد القضائي خاضع لهيمنة الحكومة ممثلة بوزير العدل بشكل كبير ذلك أنّ وزير العدل، بصفته الوظيفية، رئيس لمجلس إدارة المعهد ويعيّن ستة من أعضاء مجلس الإدارة،

وهم: أربعة قضاة يسميهم المجلس القضائي بتنسيب من الوزير، و و أكاديميان اثنان من الجامعات الرسمية يعينهما الوزير، وكذلك فإنّ الوزير يعين أمين السر وينسب بتعيين مدير المعهد، وتعيين نائب المدير؛ أي إنّ المعهد بالنهاية يدار بشكل مباشر أو غير مباشر من قبل السلطة التنفيذية، والأجدي أن يدار المعهد -وهو مؤسسة أكاديمية تعنى بتنشئة القضاة وتأهيلهم وتدريبهم- من السلطة القضائية.

المحور الرابع: الطعونات الدستورية

وبسبب حداثة وتفرد القانون الذي تأسست بموجبه المحكمة الدستورية في المملكة الأردنية الهاشمية الأمر الذي تسبب في إشكالات كثيرة فإننا نقترح إعادة الاختصاص بنظر الدفوع بدستورية القوانين إلى المحاكم النظامية وتحت رقابة من المحكمة الدستورية أسوة بالنهج المتبع في كثير من دول العالم.

المحور الخامس: قانون منع الجرائم والتوقيف الإداري

بلغ عدد الموقوفين إدارياً عام 2019 (37853) نزياً مقارنة بـ (37683) عام 2018، في حين بلغ عدد الموقوفين قضائياً في عام 2019 (45516)⁵، شكّل التوقيف الإداري ما نسبته 83% من التوقيف القضائي، مما يشكّل انتهاكاً صارخاً للحق في الحرية الشخصية، ومخالفة لأحكام الدستور، وهذا ما أكدته المادة 7 من الدستور الأردني، فقد نصت:

1. الحرية الشخصية مصونة.
2. كل اعتداء على الحقوق والحريات العامة، أو حرمة الحياة الخاصة للأردنيين جريمة يعاقب عليها القانون.

يستند الحكام الإداريون في إصدار قرارات التوقيف الإداري إلى قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954، ويشكل التوقيف الإداري اعتداء على صلاحيات السلطة القضائية، وانتهاكاً لمبدأ الفصل بين السلطات، ويتوافق ذلك مع تعسف الحكام الإداريين باستخدام السلطة الممنوحة لهم وفقاً لأحكام القانون، بحيث يتم فرض كفالات مالية كبيرة على الأشخاص الموقوفين إدارياً دون وجود ضوابط أو معايير محددة لها.

وسلطة فرض القيود على حرية الأشخاص ممنوحة لمسؤولين من السلطة التنفيذية هم الحكام الإداريون، ولا ينص القانون على مراجعة سلطة قضائية مستقلة لقانونية تطبيق القانون، ولا

5 . التقرير السنوي السادس عشر لحالة حقوق الإنسان في المملكة الأردنية الهاشمية لعام 2019. (عمان، المركز الوطني لحقوق الإنسان: 2020) ص 35.

يتضمن أية آلية يمكن للمحتجزين بموجبها الطعن في قرارات المحافظ. ويمكن للمحافظ أن يطلب من وزير الداخلية إخلاء سبيل شخص، ويمكن للوزير من تلقاء ذاته، وفي أي وقت أن يُعدل قرارات المحافظ في هذا الشأن أو يلغيها، والشخص المحروم من حريته له الحق في الطعن في عدم قانونية احتجازه أمام المحكمة الإدارية، وهي المحكمة المختصة بمراجعة قرارات التوقيف الإداري.

ويسمح قانون منع الجرائم للحاكم الإداري بالمبادرة بإجراءات الاحتجاز الإداري بحق الأشخاص الذين على وشك ارتكاب أي جرم، أو المساعدة على ارتكابه، ومن «اعتاد» اللصوصية، أو إيواء اللصوص، أو إخفاء الأموال المسروقة، أو أي شخص إذا سُمح له بأن يبقى طليقاً بلا كفالة، و«يمثل خطراً على الناس».

وبموجب هذا القانون يمكن للمحافظ أن يستعين بعقوبات أكثر صرامة؛ إذ يحق له أن يطلب من المشتبه به أن يقدم تعهداً شخصياً بالمحافظة على الأمن العام، وأن يكون حسن السيرة، وأن يطلب من شخص ثالث أن يتولى دور «الكفيل» بأن المشتبه به سيحافظ على تعهده، ويمكن أن يأمر بمبلغ من المال ضماناً إضافية، ولا يمكن تمديد التعهدات لأكثر من عام، لكن يمكن للمحافظ أن يصدر قرار احتجاز جديداً ما إن ينتهي القرار الأول.

ذلك لأن القانون يخوّل الحاكم الإداري توقيف الشخص الذي يخفق في تقديم التعهد، أو الإتيان بطرف ثالث كفيلاً أو توفير كفالة مالية، ويحدد الحاكم الإداري حجم الكفالة المالية بناء على إرادته الخاصة، ولا يوجد حد أقصى، أو معايير لتقييم أحوال الشخص المعني، ويمكن للمحافظ ولأي سبب أن يرفض قبول أي كفيل لا يرضى عن كفالته، إضافة إلى أنه بإمكانه أن يرفض الكفلاء الحاليين لأشخاص يرى أنهم أصبحوا غير أهل للكفالة، وتؤدي هذه السلطة الواسعة الممنوحة للحاكم الإداري والمتعلقة بفرض كفالات مالية ورفض من هم على استعداد لتقديمها إلى احتجاز آلاف الأشخاص الذين لا تُنسب إليهم أية اتهامات محددة بجرائم جنائية.

ومن الناحية الرسمية، فإنّه يتوجب على المحافظ أن يُصدر مذكرة حضور للمشتبه به، وعليه أن يمثل أمامه بشخصه، ولا يحق له أن يُصدر مذكرة للقبض على الشخص إلا إذا لم يمثل أمامه خلال مدة معقولة، وينص قانون منع الجرائم على أنّ قانون أصول المحاكمات الجزائية يُطبق فيما يخص إجراءات التوقيف، والتحقيق، فيما يصدر مسؤولو وزارة الداخلية مذكرات الحضور والتوقيف والاحتجاز بحق من لا يقدمون ضمانات غير قضائية.

ولا يعترف قانون منع الجرائم بقرينة البراءة (المتهم بريء حتى تثبت إدانته)؛ إذ يقع عبء الإثبات على المدعى عليه لدفع الاشتباه عنه من كونه خطراً على الناس، أو على وشك ارتكاب جرم أو اعتاد اللصوصية، وليس على الحاكم الإداري أن يثبت أنّ المشتبه به يشكل خطراً على الناس، أو أنه اعتاد اللصوصية، أو على وشك ارتكاب جرم، وعلى المشتبه به أن يقنع المحافظ بأنّ هذه الافتراضات لا أساس لها، والقاعدة العامة بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان أنّ الاحتجاز، ولا سيما لغايات المحاكمة، يجب أن يكون هو الاستثناء، وليس القاعدة، فمن الواجب إثبات الحاجة لهذا الاحتجاز من قبل السلطات كلما أقدمت على الاحتجاز.

وسلطات المحافظ الواسعة في هذا الصدد تبدأ في مواجهة شخص ما أحياناً دون أن يكون هنالك أسباب تبرر التوقيف، أو الاحتجاز أو -على الأقل- أخذ تعهد عليه، ويشكل هذا انتهاكاً واضحاً لأبسط حقوق الإنسان التي تؤكدتها جميع المواثيق الدولية ذات العلاقة.

إضافة إلى كون قانون منع الجرائم يخالف أبسط معايير المحاكمات العادلة، فإنّه يخالف الدستور الأردني الذي أكد أنّ «الحرية الشخصية مصونة، ولا يجوز أن يوقف أحد، أو يحبس إلا وفق أحكام القانون»، لذا فإنّ قانون منع الجرائم يخالف وبنص صريح الدستور الأردني، ومبدأ شرعية الجريمة، ومبدأ أنّ الشك يفسر لمصلحة المتهم، فلا يجوز المساس بالحقوق التي يملكها الإنسان، وعلى رأسها حقه بالحرية الشخصية والأمان، وحرية التنقل وعدم الحجز والتوقيف، ويتوجب على المحكمة الإدارية التي تنظر بالطعون المتعلقة بتطبيق هذا القانون أن تفرض رقابتها على دستورية أحكامه، فيما إذا قدّم طعن بعدم دستورية هذا القانون أمامها، ولا سيما صلاحيات الحاكم الإداري التي يلجأ لها في التوقيف الإداري على اعتبار أنّ القواعد الدستورية أسمى من قواعد القانون العادي، ومخالفتها تشكل خرقاً للمبادئ الدستورية.

ومن الجدير بالذكر في هذا الإطار أنّ إدارة البحث الجنائي تستخدم التوقيف الإداري على نطاق واسع غطاء للاحتفاظ بالأشخاص المشتبه بارتكابهم جرائم جنائية لفترات طويلة تمتد لأسابيع بحجة التوسع في التحقيقات باعتبار أنّ قانون أصول المحاكمات الجزائية لا يسمح لهم بحق الاحتفاظ بالأشخاص لأكثر من 24 ساعة، وعليهم فوراً إرساله إلى المدعي العام المختص، وترى إدارة البحث الجنائي أنّ هذه المدة غير كافية لإكمال التحقيق فتلجأ للتوقيف الإداري سنداً لأحكام قانون منع الجرائم.

ويمكن تلخيص أبرز الأسباب لإعادة النظر بقانون منع الجرائم الذي يتعارض مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان بما يأتي:

مخالفة للمبادئ الدستورية، وتجاوز مبدأ الفصل بين السلطات:

يتجاوز قانون منع الجرائم مبدأ مهماً من المبادئ التي تقوم عليها الدولة القانونية ألا وهو مبدأ الفصل بين السلطات، ففي حين أنّ سلطات التحقيق والتوقيف تدخل ضمن اختصاص السلطة القضائية إلا أنّ قانون منع الجرائم يمنح الحكّام الإداريين (التابعين للسلطة التنفيذية) صلاحية ممارسة بعض الاختصاصات التي تدخل ضمن صلاحيات السلطة القضائية وأهمها التوقيف وصلاحيات الاستجواب وإلقاء القبض وهي إجراءات قضائية نظمها قانون أصول المحاكمات الجزائية ومنحها حصراً للنيابة العامة.

وبالتالي يعتبر استمرار العمل بقانون منع الجرائم مخالفاً للأسس التي تقوم عليها الدولة المدنية، والتي تعتمد نظاماً يفصل بين السلطات، كما يهدد استقلال السلطة القضائية، واطمئنان الدستورية والقانونية للحقوق والحريات، لا سيّما حماية الحرية الشخصية، ويمثل انتهاكاً ل ضمانات المحاكمة العادلة خاصة ضمانات التوقيف، التي لا تكاد أي وثيقة وطنية أو دولية تؤكد على واجب الدولة في كفالتها وحمايتها و ضمان عدم اللجوء إليه إلا في أضيق الحدود. التعارض مع ضمانات المحاكمة العادلة الواردة ضمن قانون أصول المحاكمات الجزائية:

حيث يعد قانون منع الجرائم بمثابة انقلاب على القواعد الجزائية المنظمة في القوانين الملزمة، ففي الوقت الذي يضع فيه قانون أصول المحاكمات الجزائية أسساً وقيوداً على صلاحيات التوقيف واعتباره إجراءً استثنائياً وفقاً لنص المادة 114 مكررة يأتي قانون منع الجرائم ليعطل عملها ويضع بيد الحاكم الإداري صلاحيات واسعة غير مقيدة لممارسة التوقيف الإداري؛ كحالات الإعادة للحاكم الإداري، وإصدار قرارات بالتوقيف بعد قرار الجهات القضائية بالإفراج، أو حتى بعد صدور قرارات قضائية، ولجوء المراكز الأمنية إلى التوقيف الإداري لتجاوز مدد الاحتفاظ المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية.

تعطيل منظومة الحماية لا سيما تفعيل قانون الحماية من العنف الأسري:

يقف قانون منع الجرائم في بعض الحالات في وجه تطبيق وتفعيل قانون الحماية من العنف الأسري وخاصة في الحالات التي يتم فيها اللجوء إلى قانون منع الجرائم لتوقيف الضحايا إدارياً بداعي الحفاظ على حياتهن بشكل مخالف للمبادئ التي تقوم عليها منظومة الحماية وما ورد في قانون الحماية من العنف الأسري الذي يوجب توفير الحماية للضحية من خلال إجراءات محددة للتعامل مع الجاني، وفي كثير من الحالات قد تصل مدد التوقيف إلى سنوات طويلة في مراكز الإصلاح والتأهيل.

ذلك أنّ اللجوء إلى قانون منع الجرائم لتبرير حالات احتجاز الضحية والحدّ من حرّيتها بداعي الحماية يعطل تفعيل تدابير وأوامر الحماية التي نص عليها قانون الحماية من العنف الأسري، كما له تأثير مباشر على إحجام الكثير من الضحايا عن اللجوء إلى منظومة الحماية؛ الأمر الذي يقوّض كافة الجهود المبذولة لتعزيز وتطوير هذه المنظومة للحدّ من حالات العنف داخل المجتمع ضماناً للأمن والسلم المجتمعي.

التوقيف الإداري الذي يطال الأجانب، وتعارض الحق في التنقّل والعمل:

إنّ اللجوء إلى قانون الجرائم يمتد تطبيقه على الأجانب، خاصةً العمالة الوافدة، من خلال صدور قرارات بالتوقيف الإداري؛ بسبب مخالفة أحكام الإقامة أو انتهاء تصاريح العمل وعدم قدرتهم على دفع الغرامات وتكاليف السفر للعودة إلى بلادهم.

وما من شك أنّ هذا الإجراء يجب أن يتم من خلال القضاء، صاحب الولاية العامة في إصدار مثل هذه القرارات، وخاصة تلك الماسّة بالحرية الشخصية والحق في التنقّل والحق في العمل واختيار مكان الإقامة، مما يتوجّب عليه إلغاء قانون منع الجرائم القائم على منح الصلاحيات في الإجراءات السابقة وتفويضه بصورة مطلقة في إصدار قرارات الحبس دون تحديد المدة أو دون تحديد أي ضوابط.

وعلى أن يكون التعامل مع هذه الحالات من خلال التشريعات التي تحدد أسس استقدام العمالة الأجنبية وتفرض الغرامات عليها بحيث تكسّر مواد قانونية في هذه التشريعات تحدد أسس وضوابط التعامل مع المخالفات وحالات عدم دفع الغرامات وعدم القدرة على تحمل تكاليف السفر، بحيث تتضمن حدود التزامات كل من العامل وصاحب العمل في هذه الحالات باعتبارها تدخل في نطاق علاقات العمل؛ الأمر الذي يدعونا لخصر صلاحيات التعامل مع هذه المخالفات بما فيها فرض العقوبات والتوقيف بالقضاء وعدم منحها للجهات الإدارية.

الكفالات المرافقة لقرارات إخلاء السبيل:

وتدخل في نطاق صلاحيات الحاكم الإداري بعد إصدار مذكرات التوقيف ربط الموقوف بكفالة مالية بقيمة مرتفعة وحسب ما يحدده الحاكم الإداري دون الاستناد لنص محدد في التشريع، أو ربطه بكفالة شخصية التي تكون قابلة للرفض أو القبول من جهة الحاكم الإداري دون أية إجراءات أو معايير واضحة؛ وذلك لضمان حسن سيرته وسلوكه أو وضعه تحت رقابة الشرطة وفقاً لقانون منع الجرائم.

الأمر الذي يستدعي تنظيم هذه الكفالات وفق التشريعات النافذة واعتماد صلاحية القرار فيها للسلطة القضائية المختصة، وذلك بوجود حدّ أعلى للكفالة المالية دون أية مبالغ في قيمتها وتجاوز تشكيل أي أعباء على الموقوفين أو ذويهم أو العجز عن تقديم الكفالة، وتحديد أسس ومعايير الكفالات الشخصية خاصة من ناحية الشروط الواجب توافرها في الكفيل والنص على كون قرارات رفض الكفالة قابلة للاعتراض أو الاستئناف لدى جهة قضائية لضمان الرقابة على مثل هذه القرارات بما يؤدي إلى سلامتها واتساقها مع القانون والغاية التي وجدت لأجلها.

تجاوز مدد التوقيف المحددة قانوناً:

ضمن صلاحيات الحاكم الإداري في قانون منع الجرائم يتم تجاوز مدد التوقيف، الأمر الذي يخرجها عن كونه إجراء احتزائياً يهدف إلى منع وقوع الجريمة، خاصةً إذا ما علمنا أنّ الكثير من حالات التوقيف الإداري يبدأ بعد وقوع الجريمة.

مما يشكّل مخالفة صادرة من قبل الضابطة العدلية أثناء ممارستها للقرارات الصادرة وفقاً للصلاحيات الممنوحة للحاكم الإداري بإصدار مذكرات توقيف لا تتقيد بالضوابط والقيود القانونية الخاصة بمدد الضبط المحددة ضمن قانون أصول المحاكمات الجزائية لا سيما المادة 100. ولم يتطرق القانون لمدة التوقيف الإداري ومكان تنفيذه؛ حيث يمكن توقيف فرد إدارياً لمدد طويلة قد تمتد لسنوات لوجود هذا القصور التشريعي، أضف إلى ذلك أنّ أماكن التوقيف الإداري هي مراكز الإصلاح والتأهيل؛ أي المراكز التي يتم فيها تنفيذ الأحكام القضائية.

ضعف الرقابة القضائية على قرارات الحكام الإداريين:

على الرغم من اختصاص المحكمة الإدارية بالنظر في الطعونات على قرارات الحاكم الإداري باعتبارها قرارات إدارية قابلة للطعن أمامها إلا أنّها لا تعتبر ضماناً قانونية كافية للإبقاء على صلاحية التوقيف بيد الحكام الإداريين وهذا ما أكدت عليه تقارير حالة حقوق الإنسان الصادرة عن المركز الوطني لحقوق الإنسان كان آخرها التقرير الأخير لعام 2018.

كما ولا بد من التنويه إلى عدم وجود صلاحية للسلطة القضائية في الرقابة على قرارات الحاكم الإداري ومنها؛ قرار التوقيف الإداري وقرار فرض الإقامة الجبرية، فضلاً عن تحديد قيمة الكفالات وغيرها، بينما ينصب اختصاص المحكمة الإدارية على الرقابة على مدى مراعاة قرار الحاكم الإداري بالقانون، إلا أنّه لا بد من الإشارة إلى صدور عدد من القرارات التي اعتبرت بعض حالات التوقيف قرارات تعسفية.

التوصيات:

- ضمان الاستقلال المالي والإداري للسلطة القضائية بعيداً عن تدخل الحكومة بهما.
- حصر أسباب إحالة القاضي على التقاعد والاستيادع وإنهاء الخدمات بأن تكون محددة في القانون وفق أسس محددة.
- إعادة هيكلة المجلس القضائي ليصبح أكثر تمثيلاً لجميع المدارس الفكرية من خلال الاحتكام إلى إرادات القضاة أنفسهم عبر إفساح المجال أمامهم لاختيار مجموعة من زملائهم وزميلاتهم من خلال صناديق الاقتراع.
- ضرورة ضبط صلاحيات النقل بحيث لا يتم نقل القاضي من موقع إلى آخر إلا إذا أمضى في موقعه القديم مدة لا تقل عن ثلاث سنوات أو أن ينقل بناء على طلبه الشخصي، أو أن ينقل من موقعه إذا أصبح بقاءه فيه مخرلاً بحياده واستقلاله، وضبط صلاحية الندب بأن تكون صلاحية الرئيس بندب القاضي مقتصرةً على جواز ندب القاضي لمرة واحدة في السنة، وبما لا يتجاوز ثلاثة أشهر ولأسباب تتعلق بالمصلحة الفضلى للعمل.
- إنشاء مؤسسة لتمثيل القضاة كقنابة أو نادٍ ويكون أعضاؤه منتخبين.
- ضمان حق القضاة بالترقية وربطها بشرط المدة التي لا تزيد في معظم دول العالم عن ثلاث سنوات.
- تحسين الرواتب والعلاوات للقضاة ومستوى الرعاية الطبية للقضاة، وذلك بمساواة القضاة بالوزراء وأعضاء السلطة التشريعية فيما يتعلق بالطبابة والمعالجة الطبية.
- إعادة النظر بقانون محاكم الصلح، وقانون أصول المحاكمات المدنية، وقانون أصول المحاكمات الجزائية خاصة التعديلات الجارية على هذه القوانين عام 2017 التي ركزت على اختصار إجراءات التقاضي بشكل يهدر حقوق المتخاصمين، ويؤدي إلى أزمات اجتماعية لا حصر لها.
- إجراء تعديل على نظام المعهد القضائي وطريقة تقديمه لتعليم القضاة بشكل يضمن استقلاليته وتطوير برامج ليتمكن الطالب من تطوير معارفه ومهاراته بشكل فعلي.
- إعادة الاختصاص بنظر الدفوع بدستورية القوانين إلى المحاكم النظامية وتحت رقابة من المحكمة الدستورية.
- تعديل إلغاء قانون محكمة أمن الدولة التي تعطي لرئيس الوزراء صلاحية تشكيل المحكمة وتعيين قضااتها والاستعاضة عنها بقانون يصدر وفق أحكام قانون تشكيل المحاكم النظامية يراعي الحفاظ على وحدة واستقلال السلطة القضائية.

- إلغاء قانون منع الجرائم و/أو إلغاء صلاحية الحاكم الإداري بالتوقيف وحصر هذه الصلاحية في القضاء.
- يمكن حصر صلاحيات الحاكم الإداري فيما يتعلّق بالتحقق من وجود شبهة جنائية أو الشك في احتمالية ارتكاب وشيك لجرم جنائي، والمطالبة بوجود نصوص معدلة تنص صراحةً على مثل هذه الصلاحيات فور إلغاء قانون منع الجرائم، ومن ثم إحالة المشتبه بهم إلى الجهات القضائية المختصة على أن تتم هذه الإحالة خلال مدد محددة بشكل واضح وفي حال تجاوزها النص على بطلان كافة الإجراءات، ويكون للقضاء صلاحية تحديد الكفالة أو ربط المشتبه به بتعهد يضمن حسن سلوكه.
- النص على اعتبار القرار الصادر عن الحاكم الإداري بحجز الحرية هو إجراء احترازي لحين عرضه على القاضي المختص على أن يتم تسبيب القرار بشكل واضح.
- النص على اختصاص قاضي مناوب (من الممكن أن يكون قاضي صلح) لدى مبنى المحافظة بالنظر في الحالات التي تحال إليه من الحاكم الإداري والبت فيها، وتحديد حد أعلى للنظر والبت في هذه الحالات.
- النص على محددات لصلاحية الحاكم الإداري بالإجراءات الاحترازية التي يصدرها من خلال ما يلي، وفي جميع الأحوال يجب أن تكون جميع قراراته مسببة، وخاضعة للمراجعة القضائية:
- تحديد قيمة الكفالة الواجب تقديمها لضمان حسن سيرة الشخص المعني بحد أعلى وحد أدنى وتوقيتها أيضاً بفترة زمنية معينة بحد أعلى وحد أدنى.
- تحديد أسس ومعايير الكفالات الشخصية، خاصة بالنسبة إلى معايير الشخص الكفيل والتزاماته وحدود الكفالة.
- تحديد مراكز الاحتجاز التي يتم بها تنفيذ الإجراءات الاحترازي السالب للحرية الصادر عن الحاكم الإداري، وأن تكون هذه المراكز مفصولة عن مراكز الإصلاح والتأهيل الخاصة بتنفيذ الأحكام الجزائية، أو الخاصة بالموقوفين قضائياً.
- فرض رقابة قضائية على قرارات الحاكم الإداري ومنح القضاء النظامي صلاحية الرقابة المباشرة على قرارات الحاكم الإداري ومراجعتها لضمان شرعيتها وعدم التعسف.
- إعادة النظر بكافة صلاحيات الحاكم الإداري، بحيث لا تخالف أي من الإجراءات والتدابير الاحترازية المنصوص عليها في القوانين والتشريعات الوطنية الملزمة.
- إعادة النظر بوجود مكاتب تابعة لإدارة حماية الأسرة في مقر محافظة العاصمة، ونزع أي صلاحيات للحاكم الإداري من توقيف أو غيره ضمن القضايا داخل منظومة الحماية، وبما لا يعيق العمل بقانون الحماية من العنف الأسري.

04 عدم جواز سجن أي إنسان لمجرد العجز عن التزام

تعاقد⁶



تزايدت أعداد القضايا التنفيذية بحق من تترتب عليهم قيود مالية تأخروا في سدادها نظراً للظروف الاقتصادية الصعبة التي يمر بها الأفراد والأسر وفق إحصائيات رسمية حديثة، ويعتبر الجهل وضعف المعرفة القانونية بتبعات توقيع الشيكات، وكفالة المدينين، من أكثر الأسباب التي أدت إلى هذه الزيادة.

وقد اضطر كثيرون نتيجة ضيق الحالة المادية إلى الاستعجال في الاستدانة، والتوقيع على ضمانات للتسديد

تفرض عليهم التزامات خطيرة، دون تقدير مدى قدرتهم على الوفاء بها أو معرفة التبعات المترتبة عليها، الأمر الذي عرّض الآلاف للحبس التنفيذي أو لعقوبة الحبس الجزائي نتيجة لكفالة أشخاص، أو توقيع كمبيالات وشيكات لا يقابلها رصيد، أغلبهم أرباب أسر، من آباء وأمّهات.

التشريعات:

وعلى الرغم من الاعتراف بأهمية تدخل المشرّع لحماية التجار والمحافظّة على استقرار المعاملات المالية من خلال نصوص تجرّم التلاعب بالأوراق المالية لضمان الثقة وسرعة المعاملات التجارية تماماً كما لو تم التعامل بالنقد، لكن في الوقت ذاته يجب أن يقف المشرّع على مسافة متساوية بين جميع الأطراف التي يخاطبها النص القانوني تطبيقاً للمبدأ الدستوري (المساواة أمام القانون) لغايات تحقيق توازن في الحماية التشريعية، وعدم تغليب مصلحة فئة على أخرى، بحيث تشمل حماية المشرّع أيضاً حماية الأفراد من إساءة استخدام هذه النصوص من قبل التجار بتحويل الأوراق التجارية، خاصة الشيك، من أداة وفاء إلى أداة ائتمان، والابتعاد عن اللجوء إلى سلب الحرية لتنفيذ الالتزامات المالية بما يتوافق مع المعايير الدولية التي أعلن الأردن التزامه بها عندما صادق ونشر العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في الجريدة الرسمية عام 2006 الذي نص صراحة في المادة 11 (لا يجوز سجن أي إنسان لمجرد عجزه عن الوفاء بالتزام تعاقدي)، كما استندت المحكمة الدستورية إلى أنّ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في إصدار بعض من أحكامها⁷، إلا أننا نجد أنّ ذلك لم ينعكس على التشريعات الأخرى ولم توفر الحماية

6 . ساهم في إعداد هذه الجزئية معهد تضامن النساء ومركز العدل للمساعدة القانونية.

7 - قرار تفسير رقم 6 لسنة 2013 الصادر عن المحكمة الدستورية.

اللازمة بل ساهمت في تفاقم المشكلة، كما أنّ هذا النوع من الإشكالات القانونية لا يدخل ضمن الجرائم التي يشملها العفو العام.

وقد أبرزت دراسة قانونية أعدها معهد تضامن النساء في عام 2019 بعنوان «الديون والحبس: منع تجريم الدين في الأردن / الغرامات نموذجاً»، جوانب مشكلة الغرامات في الأردن وحلّلتها.

يوضح الجدول رقم (1) الجهات ذات العلاقة بقضية الغرامات، والتشريعات المحلية والاتفاقيات الدولية التي صادق عليها الأردن، هذا ويعني «التنفيذ» من الناحية القانونية «الوفاء بالالتزام بحيث تبرأ منه ذمة المدين»، حيث تتكون رابطة الالتزام القانوني من عنصري المديونية والمسؤولية، وتعرف المديونية بأنها رابط ما بين الدائن والمدين يوجب على المدين القيام بأداء معين، فيما تمثل المسؤولية خضوع شخص أو شيء لسلطة الدائن للحصول على الأداء⁸.

إنّ الأصل أن يقوم المدين بتنفيذ التزامه طوعاً استجابة لعنصر المديونية في الالتزام وحسب مبدأ حسن النية؛ حيث تقوم المرأة طوعاً بدفع المبالغ المالية المستحقة عليها في مواعيدها، وهو ما يعرف بالتنفيذ الاختياري، حتى ولو قامت المرأة بتنفيذه طوعاً بدافع الخوف من القسر والإكراه، فيما يعرف بالتنفيذ الجبري بأنه اقتضاء الحق جبراً عن إرادة المدين، وفي هذه الحالة فإنّ المرأة المدينة، وفي حال عدم الوفاء بالتزامها طوعاً، فإنها تُجبر على التنفيذ⁹.

ويهدف التنفيذ الجبري إلى وضع الأحكام موضع التنفيذ حفاظاً على استقرار المعاملات والمراكز القانونية، وصوناً لهيئة القضاء وما يصدره من أحكام؛ لأنّه لا ينفع التكلم بحق لا نفاذ له، وينطوي التنفيذ الجبري على مخاطر تمس مباشرة مصالح الأطراف والمصلحة العامة، لذا عملت التشريعات المختلفة على المواءمة بين جميع الأطراف، بما فيها الدولة، لتكفل التنفيذ العادل من خلال الضمانات والشروط¹⁰.

وينشأ الالتزام بالنسبة للنساء المقترضات من مؤسسات التمويل الأصغر استناداً إلى القانون المدني الأردني بشكل أساسي، والقوانين الأخرى؛ كقانون العقوبات الأردني، وقانون التنفيذ، وقانون الشركات، ونظام شركات التمويل الأصغر، وقانون التأجير التمويلي، إلى جانب مجموعة أخرى

8 الموسوعة الشاملة في التنفيذ / الجزء الأول / الدكتور أحمد مليجي / دار النهضة العربية <http://bit.ly/33M8Wyl>

9 الدكتور أحمد مليجي / المرجع السابق

10 الدكتور أحمد مليجي / المرجع السابق

من التشريعات الواردة في الجدول أدناه، بما فيها قانون صندوق المعونة الوطنية، وقانون الزكاة اللذان نظما عملية تسديد الديون عن آلاف الغارمات في السنتين الماضيتين.

وتحكم قضية الغارمات عدداً من الصكوك الدولية كالإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والاتفاقيات الدولية التي صادق عليها الأردن كاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

جدول رقم (1): خارطة أصحاب المصلحة والتشريعات ذات العلاقة

الدائنون والغارمات	الجهات ذات العلاقة	التشريعات والإتفاقيات
الدائنون المؤسسات الحكومية صندوق التنمية والتشغيل مؤسسة الإقراض الزراعي البنوك مؤسسات التمويل الأصغر الشركات الأفراد (أقرباء وغرباء) الغارمات نساء صاحبات أعمال نساء عاملات نساء غير عاملات الأسرة (غير مباشر) الأطفال الأزواج الأقارب	وزارة العدل - المحاكم - التنفيذ القضائي مديرية الأمن العام - إدارة التنفيذ - إدارة مراكز الإصلاح والتأهيل - إدارة حماية الأسرة دائرة قاضي القضاة - التنفيذ الشرعي وزارة الداخلية - المحافظون (التوقيف الإداري) مجلس النواب رئاسة الوزراء - ديوان التشريع والرأي - المفوضة الحكومية لحقوق الإنسان البنك المركزي جمعية البنوك في الأردن شبكة تنمية - شبكة مؤسسات التمويل الأصغر وزارة التنمية الاجتماعية - صندوق المعونة الوطنية صندوق الزكاة مؤسسات المجتمع المدني (شبكة النساء القانونيات - مركز العدل للمساعدة القانونية - جمعية معهد تضامن النساء الأردني - اتحاد المرأة)	التشريعات الدستور الأردني القانون المدني الأردني قانون العقوبات الأردني قانون الأحوال الشخصية قانون التنفيذ قانون التنفيذ الشرعي قانون الإعسار الأردني قانون منع الجرائم قانون صندوق المعونة الوطنية قانون الزكاة الأردني قانون البنوك قانون التأجير التمويلي قانون المعلومات الائتمانية المؤقت قانون الشركات قانون الدين العام وإدارته نظام شركات التمويل الأصغر تعليمات حماية المستهلك المالي لقطاع التمويل الأصغر الاتفاقيات الدولية التي صادق عليها الأردن ذات العلاقة العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة

تضمن قانون الإجراء العثماني المؤقت لسنة 1914، الذي كان ساري المفعول في الأردن حتى تم إلغاؤه عام 1952 بموجب قانون الإجراء الأردني رقم 31 لسنة 1952، على حبس المدين، وهو

القانون الذي استند في معظم أحكامه على مذهب الإمام أبو حنيفة، وتأثرت به العديد من الدول العربية، ومن أهم ما ورد في القانون أسبابه الموجبة التي انحازت إلى جانب المدين.

وعالجت مواد القانون (131-142) حبس المدين في الالتزامات المدنية والجزائية؛ حيث يحبس المدين الممتنع عن تنفيذ حكم مالي أو تنفيذ حكم يقضي بتسليم شيء ما، أو الامتناع عن دفع النفقات اللازمة لتنفيذ حكم ما، وتطبق أحكام الحبس على المدين المماطل ولا يطبق على المدين المعسر والمدين حسن النية، فيما يحبس المدين سيئ النية بشرط عدم التعجل في الحبس وحتى لا يظلم المدين، وحصر القانون حالات حبس المدين في:

- عدم تقديم المدين تسوية مناسبة لديونه.
- رفض المدين التسوية التي يعرضها الدائن أو إخلاله بها.
- إذا اقتنع كاتب العدل بقدرة المدين أو كفيله، أو إذا كان يسار المدين ثابتاً بالاستصحاب.
- إذا امتنع المدين عن تنفيذ الحكم الصادر ضده بتسليم شيء معين.
- إذا امتنع المدين رغم ثبوت يساره عن دفع النفقات اللازمة للتنفيذ العيني للالتزام أو القيام بعمل.
- إذا كان الدين متعلقاً بنفقة أو مهر أو أموال أوقاف أو أيتام.
- إذا أشارت الدلائل على نية المدين على الفرار وطلب الدائن حبسه.

هذا ونصت جميع قوانين الإجراء والتنفيذ التي كانت سارية في الأردن على حبس المدين مع وجود اختلافات في النطاق والحالات، كذلك الأمر بالنسبة إلى قانون التنفيذ الحالي رقم 25 لسنة 2007 وتعديلاته.

أولاً: حالات حبس المدين في قانون التنفيذ رقم 25 لسنة 2007 وتعديلاته

أ. يجوز للدائن¹¹ أن يطلب حبس مدينه إذا لم يسدد الدين أو يعرض تسوية تتناسب ومقدرته المالية خلال مدة الإخطار على أن لا تقل الدفعة الأولى بموجب التسوية عن (25%) من المبلغ المحكوم به، فإذا لم يوافق المحكوم له على هذه التسوية فللرئيس أن يأمر بدعوة الطرفين لسماع أقوالهما، ويقوم بالتحقيق مع المدين حول اقتداره على دفع المبلغ، وله سماع أقوال الدائن وبيناته على اقتدار المحكوم عليه وإصدار القرار المناسب.

ب. للدائن أن يطلب حبس مدينه دون حاجة لإثبات اقتداره في الحالات التالية:

1. التعويض عن الأضرار الناشئة عن جرم جزائي.
2. دين النفقة المحكوم بها ويعتبر كل قسط منها ديناً مستقلاً.

3. المهر المحكوم به للزوجة.

4. الامتناع عن تسليم الصغير الذي عهد إليه بحفظه، وكذلك عدم الالتزام بتنفيذ

حكم المشاهدة ويجدد الحبس تلقائياً لحين الإذعان.

ج. لا يجوز أن تتجاوز مدة الحبس تسعين يوماً في السنة الواحدة عن دين واحد، ولا يحول

ذلك دون طلب الحبس مرة أخرى بعد انقضاء السنة.

د. يمكن استمرار الحبس بعد انقضاء مدته من أجل دين آخر، وذلك بناء على طلب الدائن

نفسه أو دائن آخر.

هـ. للرئيس تأجيل الحبس إذا اقتنع أنّ المحكوم عليه مريض بمرض لا يتحمل معه الحبس.

ثانياً: المعايير الدولية في الحبس المدني:

تنص الفقرة (ب) من المادة 13 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة على أنّه «تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة في المجالات الأخرى للحياة الاقتصادية والاجتماعية لكي تكفل لها، على أساس المساواة بين الرجل والمرأة في الحقوق نفسها ولا سيما: الحق في الحصول على القروض المصرفية والرهون العقارية وغير ذلك من أشكال الائتمان المالي».

كما نصت الفقرة (ز) من البند (2) من المادة 14 على أنه: «تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة في المناطق الريفية لكي تكفل لها، على أساس المساواة بين الرجل والمرأة، أن تشارك في التنمية الريفية وتستفيد منها، وتكفل للريفية بوجه خاص الحق في: فرصة الحصول على الائتمانات والقروض الزراعية، وتسهيلات التسويق، والتكنولوجيا المناسبة، والمساواة في المعاملة في مشاريع إصلاح الأراضي والإصلاح الزراعي وكذلك في مشاريع التوطين الريفي».

ونصت المادة 11 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على أنه «لا يجوز سجن أي إنسان لمجرد عجزه عن الوفاء بالتزام تعاقدي».

ثالثاً: الآثار القانونية لحبس المدين:

سمح قانون التنفيذ بحبس المدين مدة تصل إلى 90 يوماً في السنة الواحدة للدين الواحد، وعلى الرغم من أنّ المادة 22 من قانون التنفيذ منحت القاضي سلطة تقديرية في إصدار القرار المناسب ولم ترد على سبيل الإلزام بإصدار قرار الحبس وأعطته سلطة دعوة الأطراف للتثبت من اقتدار المدين على تسديد الدين، إلا أنّ الواقع العملي يشهد تطبيقاً مغايراً لهذا النص؛ إذ يتم اللجوء،

غالباً، إلى حبس المدين بناء على طلب الدائن دون اتخاذ الإجراءات اللازمة للتثبت من اقتداره، كما لا يتم التوسع في تفسير عبارة (إصدار القرار المناسب) الواردة في نهاية الفقرة (أ) من هذه المادة لتشمل سلطة القاضي في مساعدة الأطراف للوصول إلى تسوية مرضية بينهما، والابتعاد قدر الإمكان عن اللجوء إلى قرارات الحبس واعتباره ملاذاً أخيراً لتحصيل الحقوق، استناداً إلى ما نصت عليه المادة 11 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي لم يتم تطبيقها إلا في قرار وحيد صدر عام 2014 يقضي برفض طلب حبس المدين استناداً إلى نص هذه المادة. وتكمن خطورة هذا النص في إمكانية استمرار حبس المدين المعسر كل سنة لمدة 90 يوماً عن الدين الواحد، وفي حال تعدد الديون يمكن استمرار حبس المدين سنة كاملة، على سبيل المثال، لو تمت مطالبة المدين بأربعة ديون كل دين يجوز فيه الحبس 3 شهور، وبالتالي سيستمر حبسه 12 شهراً (سنة كاملة) وفي حال عدم دفع الدين سيواجه الحبس للسنة، والسنوات التالية حتى سداد الدين، وهذا يعني أنّ خطورة الحبس لدين مدني تفوق عقوبات بعض الجرائم الخطيرة؛ كونها محددة المدة، بينما الحبس المدني لا مدة له فهو خطر موجود طالما الدين موجود.

وبالنسبة إلى الشيكات فقد حمى قانون العقوبات الأردني التعامل بالشيكات على اعتبار أنّ الشيك أداة وفاء رديفة للنقد فيالتعاملات اليومية بين الناس، وجاءت فلسفة هذه الحماية لضمان استقرار السوق التجاري والتعاملات المالية فيه، فنصت المادة 241 من قانون العقوبات وفقاً للتعديل الأخير لعام 2017 على توقيع عقوبة الحبس على كل شخص أصدر بسوء نية شيكاً لا يقابله رصيد بالحس مدة سنة وبغرامة لا تقل عن 100 دينار ولا تزيد على 200 دينار، ولا يجوز تخفيض العقوبة في حال الأخذ بالأسباب المخففة التقديرية عن 3 شهور والغرامة خمسين ديناراً، كما منعت المادة ذاتها من استبدال الحبس بالغرامة، وأضافت إلى العقوبة غرامة تعادل 5% تحصل لحساب الخزينة تحكم بها المحكمة على المحكوم عليهم لا تقل عن 100 دينار ولا تزيد عن 5000 دينار.

فعلى الرغم من أنّ هذه النصوص قد جرّمت صاحب الشيك سيئ النية، حسب ما ورد في بداية النص، إلا أنّ سوء النية في جرائم الشيكات يعد من جهة أخرى خروجاً على القواعد العامة في التجريم لإثبات سوء النية والقصد الجرمي، فلا يمنح صاحب الشيك (المدين) فرصة إثبات علم الدائن بعدم وجود رصيد عند توقيع الشيك، ولا يسمح له بإثبات سوء نية الدائن في استخدام الشيك كأداة ائتمان مستغلاً الحماية الجزائية لحبس المدين حسن النية المرغم على توقيع الشيك، الأمر الذي يتوجب التوقف وإعادة النظر في أسس إثبات سوء النية لغايات التجريم

لضمان تحقيق الحماية الجزائية للغاية منها، وتحقيق العدالة في تطبيق القانون وحماية الفئات الضعيفة التي يمكن استغلالها من قبل التجار والدائنين سيئي النية.

كما لا يخفى على أحد التبعات السلبية التي تنتج عن آلية الحبس التي انتهجها المشرع الأردني كوسيلة لتحصيل الحقوق المحكوم بها، ففي الوقت الذي ثبت فيه عدم فعالية وجدوى العقوبة السالبة للحرية لتقويم السلوك الجرمي والآثار السلبية الناجمة عنه، نجد أنّ مشرّعنا لا يزال يجد أنّها وسيلة فعالة في تنفيذ الأحكام وتحصيل الديون.

السياسات والممارسات:

لقد ترك هذا الأثر التشريعي جملة من السياسات المتبعة والممنهجة، وبحيث أصبحت واقعاً ممارساً، وذلك على النحو التالي:

1. خلق سوق مالي مواز للإقراض:

أصبح البيع بالتقسط أو بالآجل شكلاً من أشكال القروض الشخصية التي تتم خارج دائرة الرقابة الاقتصادية للسوق المالي ويمارسها أشخاص امتهنوا هذه الطريقة للحصول على الربح السريع والفاحش متحايلين على القانون؛ حيث يقوم البائع (الدائن) ببيع سلعة ما بالتقسيط (مثل الهواتف الخلوية أو الأجهزة الكهربائية) بسعر يفوق ثمنها الحقيقي مستغلاً حاجة المدين الماسة للسيولة النقدية ومن ثم يقوم المشتري ببيع السلعة بأقل من ثمن شرائها أو حتى من ثمنها الحقيقي، والخطورة لا تتوقف عند هذا الحد، بل إنّ استغلال حاجة الأفراد للنقد الفوري تجعلهم يقبلون ضمان الدين ذاته بأكثر من وسيلة من خلال التوقيع على شيكات وكمبيالات حالة ومستحقة الأداء تفوق قيمتها قيمة الدين الحقيقي، ومن المهم الإشارة إلى أنّ أغلب ضحايا هذه الوسائل الاحتياالية هم من فئة متدني الدخل غير القادرين على الحصول على قروض بنكية نتيجة لعدم قدرتهم على توفير الضمانات اللازمة لذلك، خاصة النساء وبعض فئات موظفي القطاع العام.

يثبت الواقع أنّ البيع بالآجل بات ظاهرة خطيرة شجعت طمع بعض من يسمون أنفسهم تجاراً في استغلال حاجة الناس لتحقيق ربح سريع بطرق غير مباشرة في منح القروض الشخصية الربوية التي تخرج عن نطاق تنظيم البنك المركزي، وتخرج عن الرقابة والسيطرة من قبل السوق المالي والجهات المعنية وتمارس عمل قطاع البنوك بطرق احتيالية ودون ضوابط و ضمانات،

وهذا قطعاً سيؤثر سلباً على اقتصاد الدولة، فعلى سبيل المثال، تحدد سعر الفائدة من قبل البنك المركزي والتي لا يجوز تجاوزها، ويمنع البنك ضمان الدين من خلال كمبيالة تفوق قيمتها قيمة الدين الأصلي، بينما لا توجد هذه الضوابط على ما يقوم به تجار البيع بالآجل وبالتالي يمكن اعتباره (سوقاً ربوياً للإقراض) يفوق ربحه سعر الفائدة المحددة للبنوك.

2. استغلال الحماية الجزائية للشيكات:

جاء تأطير الشيكات بغطاء جزائي في الأصل حماية للتاجر حسن النية ولضمان سهولة التداولات المالية في السوق، وعلى هذا الأساس منح القانون للشيك صفة الورقة التجارية واعتبرها أداة وفاء تماماً كالنقد، وبالوقت ذاته لا يمكن اعتبار الشيك (أداة ائتمان) إلا إذا تضمنت في متنها عبارة تدل على ذلك بشكل صريح، وبالتالي فإنّ سوء استخدام هذه الشيكات يؤثر بشكل مباشر في الثقة والأمان داخل الأسواق المالية وفي التعاملات التجارية.

وقد استغل بعض التجار هذه الحماية ضمن عمليات (البيع بالتقسيط) واستخدموا الشيك كأداة ائتمان لسداد الدين بطريق غير مباشر؛ لأن الغطاء الجزائي يعاقب بالحبس بصورة أساسية، وبالتالي أخرج الورقة التجارية عن الغاية التي وجد لأجلها وأصبح يستخدم لغايات الاستفادة من هذه الحماية الجزائية لضمان سداد دين وليس للوفاء به؛ لأنّ توقيع الشيكات هو شرط مسبق للحصول على تسهيلات التقسيط وعند التوقيع يكون الدائن على علم يقيني أنّ المدين لا يملك رصيماً ولا يستطيع صرف الشيك، وبالتالي ينطبق على هذا الدائن وصف (سيئ النية) الذي يتوجب في حالته أن تحجب عنه الحماية القانونية نتيحة لسوء استخدام القانون في غير الغايات التي وجدت الحماية لأجلها.

3. إشكالية النساء الغارمات:

أدى سوء الأحوال الاقتصادية للأسر الأردنية، وانتشار ظاهرة البطالة في صفوف أبناء وبنات المجتمع الأردني وتدني الأجور في مقابل زيادة العبء الضريبي على الناس وغلاء الأسعار إلى تزايد أعداد المقترضات من شركات التمويل الصغيرة التي تمنح قروضاً مالية لربات المنازل بهدف تمكين النساء اقتصادياً، الأمر الذي دفع آلافاً منهن -معظمهن يتراسن أسرة بلا معيل- إلى الإقبال على الاقتراض من هذه الجهات لغايات سداد ديون، أو تأمين قوت العائلة دون أن يقابل ذلك اتخاذ الجهات المقرضة الإجراءات اللازمة للتأكد من ملاءة المرأة والكفيل، الذي غالباً ما يكون زوجاً غير مليء مالياً لضمان الدين.

وكان نتيجة ذلك عجز المرأة وكفيلها عن سداد الديون؛ ما دفع الجهات المقرضة إلى الجوء إلى القضاء لتحصيل ديونها وصدور قرارات بحبس النساء المدينات دون أن يقابل ذلك تحرك من قبل الدولة لحل الأزمة وإيجاد آلية تنظيم ورقابة مؤسسية لمنح هذه القروض مما زاد من أعداد النساء الغارمات المحتجزات في مراكز الإصلاح؛ إذ لا تتعدى المبالغ المطالبات بها كلفة إقامتهن في هذه المراكز لشهر واحد، عدا عن الإشكاليات الاجتماعية التي سيسببها غياب الأم عن أسرتهن، وانعكاساتها على المجتمع.

4. كلفة حبس المدين المعسر:

لا يتم الأخذ بعين الاعتبار عند إصدار قرارات الحبس التكلفة المالية للنزول في مراكز الإصلاح التي تتحملها الخزينة العامة للدولة والتي تبلغ حسب التصريحات الرسمية (750) ديناراً، وعليه فإنّ التوسع في اتخاذ قرارات الحبس سيؤدي إلى زيادة أعداد نزلاء هذه المراكز؛ الأمر الذي يعد إرهاقاً للاقتصاد الوطني الذي يعاني أصلاً من عجز ومديونية عالية، لذا لا بد من إيجاد وسائل أكثر جدوى وأقل كلفة على الدولة لتحصيل الحقوق، خاصة بالنسبة إلى الغارمين وأصحاب الديون من الدخل المتدنية، وإعادة النظر في أسس تجريم الشيكات التي لا يقابلها رصيد للتخفيف من أعداد نزلاء هذه المراكز، وبالتالي تقليل الكلفة على الدولة.

إضافة إلى الكلفة المباشرة المشار إليها أعلاه، يعتبر حبس المدين تكلفة غير مباشرة تتحملها خزينة الدولة ذلك أنّ حبس المدين يعني حبس معيل الأسرة، وبالتالي يعني فقدان الأسرة لهذا المعيل مما يجعلها في الكثير من الأحوال من الحالات المستحقة للمساعدات التي يقدمها صندوق المعونة الوطنية، وحتى بعد خروج المعيل قد يفقد عمله وقد لا يجد عملاً بسهولة فيما بعد لعزوف أصحاب العمل عن تشغيل شخص أصبح في عرف المجتمع من أصحاب الأسبقيات بصرف النظر عن السبب؛ وتشير إحصائيات صندوق المعونة الوطنية لعام 2016 إلى تحمل الصندوق مبلغ (354498) ديناراً شهرياً ضمن بند المعونات المالية المؤقتة لأسر العاجزين مادياً، كما يقوم الصندوق بتقديم معونة طارئة في حال تعرض رب الأسرة (المعيل الرئيسي لها) للاعتقال أو التوقيف والتي بلغت في العام نفسه (8054420) ديناراً.

تظهر المفارقة والتساؤل عن مدى جدوى الحكم بالحبس طالما أنّ المدين غير قادر على دفع المبلغ لإعساره وهذه الحالة ستزداد سوءاً في حال حبسه، وعدم تمكينه من العمل لتوفير المبلغ المطلوب، في حين أنّ معاملة المدين المعسر كمجرم تعني بالأصل أنّ حرّيته تشكل خطورة على المجتمع ولا بد من سلبها.

5. عدم جواز شمول الغارمين بالعفو العام:

إنّ تداول حلّ مشكلة الغارمين، من خلال إدراجها في قانون العفو العام، غير ممكن قانوناً؛ فالعفو العام يصدر بإرادة ملكية بموجب المادة 38 من الدستور عبر قانون خاص لذلك، ووفقاً لما أورده المادة 50 من قانون العقوبات فإنّ العفو العام يشمل القضايا الجزائية ويزيل «الحالة الجرمية» من أساسها ويُعفي من «العقوبة» المقترنة بالحق العام، وبما أنّ الحبس التنفيذي ناتج عن مطالبات مالية تدرج في إطار القضايا الحقوقية وليست عقوبة جزائية ناتجة عن ارتكاب جريمة وفقاً لقانون العقوبات، بالتالي لا يجوز قانوناً شموله بالعفو وفقاً لما نصت عليه المادة 50 سالفة الذكر كون الحبس هنا ما هو إلا إجراء تنفيذي يتم اللجوء إليه لغايات الضغط على المدين بهدف سداد الدين.

يتضح من النصوص أعلاه بأنّ حق النساء في الأردن والريفيات تحديداً، باعتبارهنّ الأكثر حاجة للدعم في الحصول على القروض، هو حق مصان بموجب الاتفاقيات الدولية التي صادق عليها الأردن ونشرها في الجريدة الرسمية، كما أنّ العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية نص على عدم جواز حبس أي إنسان لمجرد عجزه عن الوفاء بالتزام تعاقدية.

فحق حصول النساء على القروض مرتبط بشكل مباشر بعدم جواز حبسهن لمجرد العجز عن الوفاء بالتزاماتهن التعاقدية نحو مؤسسات التمويل الأصغر.

وتعتبر مؤسسات التمويل الأصغر الحبس المدني للمدين أهم أداة قانونية لضمان تحصيل القروض استناداً إلى نصوص المواد 22-25 من قانون التنفيذ¹² رقم 25 لعام 2007 وتعديلاته، فيما يجد المدينون والمديونات (الغارمون والغارمات¹³) إلى جانب عدد من خبراء القانون¹⁴ والنواب¹⁵ ومؤسسات المجتمع المدني¹⁶ بأنّ حبس المدين مخالف لنص المادة 11 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية¹⁷ لعام 1966، والذي صادق عليه الأردن¹⁸ ونشره في الجريدة الرسمية عام 2006.

12 قانون التنفيذ رقم 25 لسنة 2007 وتعديلاته <http://bit.ly/33BE9UK>

13 حسب معجم المعاني الغارم: (مصطلحات) المدين الذي لا يستطيع أداء ما عليه. (فقهية) / الغنم بالغنم - (مثل): يُضرب لمن يتحمّل الضرر أو الخسارة مقابل الفائدة أو الربح / الجمع: غارمون وغرّام / الغارم: الذي يلتزم ما ضمنه وتكفّل به وفي الحديث: حديث شريف الدّين مقضّي والزعيم غارم. <http://bit.ly/2oKkWSg>

14 حقوقيون واقتصاديون: حبس المدين مخالف للعهد الدولي.. ويجب التعاطي مع المطالبات بإلغائه بالتدريج. <http://bit.ly/2pADMeh>

15 عطية للحكومة: لا يجوز حبس المدين لمجرد عجزه عن سداد التزاماته <http://bit.ly/2OYG01T>

16 «تضامن» تدعو إلى إلغاء الحبس بسبب دين ناتج عن التزام تعاقدية <http://bit.ly/2pws30r>

17 العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966 <http://bit.ly/2pADjZy>

18 نشر في عدد الجريدة الرسمية رقم 4764 لعام 2006 <https://bit.ly/3dBy823>

وتتأثر النساء بشكل غير متناسب من هذه الإجراءات القضائية مقارنة مع الرجال، بسبب افتقارهن للمعرفة بحقوقهن القانونية¹⁹ وضعف قدراتهن في الإدارة المالية تحديداً، أو بسبب ظروف أخرى تفرضها، أوجه التمييز وعدم المساواة بين الجنسين في المجالين الخاص والعام.

إنّ تعرضهنّ للسجن يهدد الأمن المجتمعي²⁰، وينعكس سلباً عليهن وعلى أطفالهن وأسرهن وقد يؤدي إلى التفكك الأسري، ويهدد زواجهن ويوصم اجتماعياً، ومن جهة أخرى فقد يجبرن على أخذ قروض لصالح أزواجهن أو أحد أفراد الأسرة، وبالتالي يقعن ضحية للعنف الاقتصادي الممارس ضدهن ويصبحن مهددات بالسجن أو أنهن يسجن فعلاً؛ نتيجة حصولهن أو إجبارهن على الاقتراض من شركات التمويل الأصغر دون وجود ضمانات كافية²¹.

لقد برزت قضية الغرامات بشكل كبير خلال السنوات الماضية مع ارتفاع أعداد النساء المسجونات²² بسبب عدم القدرة على سداد ديون مؤسسات التمويل الأصغر، وشركات البيع الآجل، أو بسبب ديون تتعلق بفواتير كهرباء أو ماء أو أجرة منزل أو أي دين آخر، إلى جانب آلاف منهن مطلوبات لدوائر التنفيذ القضائي²³، وأخريات غادرن الأردن هرباً²⁴ من الحبس، أو أنهن حبيسات منازلهن يعشن في خوف وترقب دائمين²⁵.

عدد النساء المقترضات من مؤسسات التمويل الأصغر ضعفاً عددهن لدى البنوك لكن مديونيتهن لدى البنوك أعلى

وقد تبّه البنك المركزي البنوك العاملة في الأردن لمخاطر إقراض الأفراد ودراسة التوسع فيه بشكل يأخذ بعين الاعتبار تطور هذه المخاطر، وخاصة أنه يوجد حوالي 10 بنوك قد تجاوز سقف عبء الدين المحدد في سياساته الائتمانية ما نسبته 50% من الدخل الشهري المنتظم للعميل، فكيف هو الحال في إقراض العديد من النساء لدى شركات التمويل الميكروي دون أن يكون لديهن أي دخل منتظم؟

19 تضامن: معيقات تحدّ من وصول النساء إلى العدالة <http://bit.ly/2OZFjWc>

20 الغرامات: قضية أمن اجتماعي ومثال على بناء الأجندات الإعلامية المتناقضة <http://bit.ly/2pDRxsH>

21 تضامن: نساء الأردن يتعرضن لكافة أشكال العنف الاقتصادي <http://bit.ly/2J68Yt4>

22 «الغرامات» في الأردن بين السجن والتهميش <http://bit.ly/2BnSgBd>

23 5672 غرامة مطلوبة للتنفيذ القضائي من المنتظر أن تشملها أسس دعم الغرامات <http://bit.ly/2VVSFXWZ>

24 14.5 ألف غرامة متوارية عن الأنظار <http://bit.ly/2pxBtJf>

25 القبض على سيدة بحقها 25 طلباً في أبو نصير <http://bit.ly/2J55hUh>

أكد تقرير شبكة مؤسسات التمويل الأصغر في الأردن «تنمية»²⁶ للربع الأول من عام 2019، أنّ عدد العملاء النشيطين بلغ 465.9 ألف عميل وعميلة، وبلغ عدد القروض النشطة 451.8 ألف قرض، فيما وصل متوسط حجم القرض 558 ديناراً ومتوسط قيمة القرض بحدود 252 ديناراً. ووصل عدد النساء المقترضات من مؤسسات التمويل الأصغر خلال الربع الأول من عام 2019 حوالي 330.8 ألف امرأة، ويشكلن ما نسبته 71% من مجموع المقترضين البالغ عددهم 465.9 ألف مقترض ومقترضة؛ حيث ارتفع عدد النساء المقترضات بنسبة 1.6% وبعدها 5300 امرأة، مقارنة مع عام 2018، حيث كان عدد المقترضات 325.5 ألف امرأة.

المشتكيات والمشتكى عليهن1 في القضايا الحقوقية في جميع المحاكم في الأردن لعام 2016

98452	عدد المشتكى عليهم في القضايا الحقوقية من الذكور
24175	عدد المشتكى عليهن في القضايا الحقوقية من الإناث
81646	عدد المشتكين في القضايا الحقوقية من الذكور
24775	عدد المشتكيات في القضايا الحقوقية من الإناث

أعداد الغارمات2 وفقاً لوزارة التنمية الاجتماعية حتى آذار 2019

5669 امرأة	ديون أقل من 1000 دينار
7000 امرأة	ديون ما بين 1000-2000 دينار
غير معروف	أكثر من 2000 دينار

26 وتشمل شبكة «تنمية» 10 مؤسسات تمويل أصغر وهي: فيتاس الأردن، شركة صندوق المرأة للتمويل الأصغر، الشركة الأردنية لتمويل المشاريع الصغيرة (تمويلكم)، البنك الوطني لتمويل المشاريع الصغيرة، الشركة الأهلية للتمويل الأصغر، فينكا للتمويل الأصغر، دائرة الإقراض الصغير في الأونروا، إثمار للتمويل الأصغر الإسلامي، فيتاس والأمين للتمويل الأصغر. <http://bit.ly/2nY1qRC>

التوصيات:

- تعديل قانون التنفيذ وإعادة النظر في المادة 22 منه، وعلى وجه التحديد العمل على إلغاء الحبس المدني بشكل كامل، وبالتناوب إلغاء الحبس المدني على القضايا المالية التي لا يزيد فيها أصل الدين عن 3000 آلاف دينار، والتوسع في الاستثناءات الواردة في قانون التنفيذ والمتعلقة بالحبس المدني، بحيث لا يجوز حبس المدين الذي يزيد عمره عن 60 عاماً.
- إقرار إجراءات قانونية بديلة عن الحبس المدني، كإجراءات حل النزاعات الصغيرة، وإجراءات تسوية النزاعات خارج المحاكم، والوساطة والتحكيم، باعتبارها إجراءات إلزامية قبل اللجوء إلى استخدام المادة 22 من قانون التنفيذ.
- المواءمة ما بين التشريعات المحلية والاتفاقيات الدولية التي صادق عليها الأردن، خاصة العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والنص صراحة على سمو هذه الاتفاقيات على التشريعات المحلية في حال تعارض نصوصها.
- إجراء مراجعة شمولية للقوانين التي تنظم عملية المعاملات التجارية، وتحديثها بما يتناسب مع الواقع المعيش والتطورات التي تحصل في المعاملات المالية بحيث يتم فعلاً ضمان التمييز في الحماية القانونية التي تمنح للتاجر حسن النية والتاجر/الدائن سيئ النية الذي يستغل هذه الحماية والتسهيلات التجارية لتحقيق أرباح فاحشة على حساب الدولة.
- مراجعة النصوص المتعلقة بتجريم الشيكات جزائياً بحيث يتم إضافة نص يضع التزاماً على الدائن في التثبت من وجود رصيد مقابل الشيك لضمان عدم استخدام الشيك كوسيلة ائتمان، وفي ذات الوقت منح المدين الحق في أن يثبت سوء نية الدائن وأنه كان على علم بحقيقة عدم وجود رصيد مقابل الشيك عند تحريره وقبول الدائن بذلك، والنص على أن هذه الحالات مقبولة لإزالة الحماية الجزائية عن الشيك نتيجة استخدامه في غير الغايات التي وجد لأجلها.
- تعديل قانون التجارة بما يتناسب مع تطورات العصر بحيث يتم التفريق بشكل واضح بين التاجر وغير التاجر، والنص على عدم اعتبار الأوراق التجارية أعمال تجارية بطبيعتها، وإنما حسب الطرف المتعامل بها.
- إعادة النظر في كافة الإجراءات القانونية المتعلقة بالتبليغ القضائي، والتأكيد على أهمية التبليغ الشخصي في حال وجود قرارات بالحبس لتمكين النساء الغارمات تحديداً من الدفاع عن أنفسهن، ووضع حل لإشكاليات العناوين الوهمية و/أو تتبع تغير العناوين مع مرور الزمن.

- إعادة النظر في نظام شركات التمويل الأصغر وتعليمات حماية المستهلك، لضمان أن تتركز أعمال هذه الشركات في الإقراض والتمويل للمشاريع الإنتاجية فقط، وأن يتم إقراض وتمويل المشاريع الاستهلاكية في حال كانت هنالك ضمانات كافية بعيداً عن الحبس المدني، كما لا بد من تعديل تعليمات حماية المستهلك لغايات النص صراحة على أنّ عدم وفاء المدين يعرض كل من المدين والكفيل للحبس المدني بشكل واضح وصريح (إلى حين إلغاء هذا النص من قانون التنفيذ).
- على البنك المركزي ومن خلال دائرة الرقابة على أعمال شركات التمويل الأصغر، العمل على تطبيق العقوبات المنصوص عليها في التشريعات النافذة في حال مخالفة هذه الشركات للقوانين والأنظمة والتعليمات، بشكل حازم.
- إيجاد قنوات وإجراءات إدارية يمكن من خلالها معرفة تاريخ الأفراد في ممارساتهم المالية بحيث يتم الاستعلام عن مدى الالتزام بسداد الديون والتقيد بمواعيد وشروط القروض، وبناء عليه يمكن منح القرض أو رفضه وتحديد نوع التسهيلات والضمانات التي تفرض في كل حالة على حدة، كما يمكن إيجاد آليات إدارية لضمان عدم وجود طرق للاقتراض خارج المؤسسات المالية المسجلة والمرخصة والمصرح لها بممارسة هذه الأعمال.
- تجنب اللجوء إلى حملات السداد المالي بالنيابة عن الغارمين والغارمات باعتبارها الحل الأساسي حتى لا تكون سبباً إضافياً تؤدي إلى تشجع الدائنين سيئي النية للتمادي في التحايل على القانون واستغلال حاجة الناس للسيولة وضعف قدرتها الاقتصادية.
- على الحكومة تبني سياسة عامة وطنية و/أو استراتيجية وطنية شاملة للتمويل الأصغر تشترك فيها كافة الجهات والمؤسسات الحكومية والوطنية ومؤسسات المجتمع المدني ذات العلاقة أفقياً وعمودياً، إلى جانب الإعلام، ووضع الخطط والبرامج التنفيذية لها، وتأخذ بعين الاعتبار الوقاية والحماية والاستجابة للنساء خاصة الغارمات.
- على المؤسسات الحكومية ومؤسسات القطاع الخاص وشركات التمويل الأصغر تبني سياسات خاصة بها ومستندة إلى نصوص القانون، وعلى وجه الخصوص تلك السياسات القائمة على التزام القائمين عليها بانتهاج أساليب الشمول المالي وإدارة مخاطر الإقراض والتمويل تتواءم مع الظروف الاقتصادية في الدولة، وتراعي قدرات النساء المالية والقانونية، إلى جانب برامج التوعية والتدريب بهذا الخصوص.
- على الحكومة التأكد من سلامة الروابط القائمة ما بين الحماية من التعثر المالي والسياسات والبرامج والخطط التنفيذية التي تقوم بها، لضمان التكاملية والشمولية والفعالية.

05 حرية الرأي والتعبير²⁷



تنص المادة (15) من الدستور الأردني على أنه «تكفل الدولة حرية الرأي، ولكل أردني أن يعرب بحرية عن رأيه بالقول والكتابة والتصوير وسائر وسائل التعبير بشرط أن لا يتجاوز حدود القانون».

وتنص المادة (16) منه على: «1. للأردنيين حق الاجتماع ضمن حدود القانون، 2. للأردنيين حق تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور، 3.

ينظم القانون طريقة تأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية ومراقبة مواردها».

يكفل الدستور في المادة (14) حق المعتقد بنصها «تحمي الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقاً للعادات المرعية في المملكة ما لم تكن مخلة بالنظام العام أو منافية للآداب». صادق الأردن على 14 معاهدة واتفاقية دولية، منها اتفاقيات تحتوي على ضمانات لممارسة الصحفيين عملهم بحرية وتكفل حقوقهم في التعبير. ويستند القانون الدولي لحقوق الإنسان إلى جملة التعاقدات الواقعة بين الدول على شكل اتفاقيات أو معاهدات، بالإضافة إلى الأعراف المستنبطة من تطبيق أحكام هذه الاتفاقيات بما يُعرف بـ «القانون العرفي».

ومن الاتفاقيات التي تمس بشكل مباشر عمل الصحفيين وحقهم في حرية التعبير، صادق الأردن على العديد من الاتفاقيات الدولية التي توفر للإعلاميين ضمانات بعدم التعرض لهم بسبب عملهم، أو بغير هذا السبب، للإساءة أو المعاملة القاسية أو المهينة، فقد صادق الأردن بتاريخ 13/11/1991 على اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، كما صادق بتاريخ 30/5/1974 على الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، وصادق بتاريخ 28/5/1975 على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

27 . ساهم في إعداد هذه الجزئية مركز حماية وحرية الصحفيين ومحامون بلا حدود.

التشريعات:

قدمت الحكومة مشروع قانون معدل لقانون الجرائم الإلكترونية في عام 2018 تتيح تقليص المخاطر الواردة في المادة (11) التي تسمح بالتوقيف والسجن، ولكنه أدخل تعريفاً ونصاً جديداً لخطاب الكراهية غير منضبط قانوناً ويجيز التوقيف والحبس مرة أخرى، ورغم أنّ مشروع القانون اعتبر أفضل من القانون الساري إلا أنّ مجلس النواب قام برده وأحيل إلى مجلس الأعيان ولاحقاً قامت حكومة بشر الخصاونة بسحب المشروع من مجلس الأمة، ولا يعرف حتى الآن مصيره. قررت الحكومة في شباط / فبراير 2019 سحب مشروع قانون ضمان حق الحصول على المعلومات الموجود في مجلس النواب منذ عام 2012، وشكلت لجنة تضم خبراء لتعمل على وضع تصور لمشروع قانون جديد يساهم في إنفاذ حق الحصول على المعلومات، وبعد نقاشات طويلة توافقت اللجنة على مشروع قانون يعد حالة متقدمة عن القانون الحالي، لكن الحكومة وديوان الرأي والتشريع أدخلتا تعديلات على مشروع القانون مست المبادئ الضامنة لتكريس حق الحصول على المعلومات، وأرسل إلى مجلس النواب ولكنه لم يناقش حتى الآن.

تشير المعطيات السابقة إلى استمرار السلطات باستخدام القوانين كأداة تقييد لحرية التعبير والإعلام والتجمع السلمي، وقد تكرر استخدامها عام 2020 كما هو ملاحظ في الحالات الموثقة بنطاق الممارسات، وأبرزها:

أولاً: أوامر الدفاع الصادرة عن قانون الدفاع رقم (13) لسنة 1992 بداعي مكافحة «جائحة كوفيد . 19»

ساهم أمر الدفاع رقم (8)، الصادر بموجب قانون الدفاع، في تغليظ العقوبات على من يتهم بترويج الشائعات وشكّل ضغطاً غير مسبوق على وسائل الإعلام، ودفعها للتريث قبل نشرها أي معلومة، خاصة فيما يناقض معلومات أجهزة الدولة حول الحالة الوبائية لفيروس كورونا ومعدل الإصابات، على سبيل المثال، وباعتقادنا أنّ توقيف مدير عام ومالك قناة «رؤيا» فارس الصايغ، ومدير الأخبار في القناة «محمد الخالدي» إثر بث تقرير متلفز عن أثر مواجهة الجائحة على الأوضاع المعيشية للمواطنين اعتبر تحريضاً على خرق أمر الدفاع رقم (2) ما شكّل تهديداً مباشراً لكل الإعلاميين والإعلاميات، ودفعهم لأخذ الحذر أكثر، وزاد من منسوب الرقابة الذاتية والمسبقة على المحتوى الإعلامي، وهذا ينسحب أيضاً على مستخدمي منصات التواصل الاجتماعي الذي يعتبر قيداً على حرية التعبير.

بدا أمر الدفاع رقم (8) مخالفاً لنص الفقرة (ج) من بيان اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في الأمم المتحدة CCPR الصادر في 30/4/2020 بشأن حالات عدم التقيد بأحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية فيما يتعلق بجائحة «كوفيد - 19» حيث تقول الفقرة «لا ينبغي للدول الأطراف أن تحيد الحقوق المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، أو أن تعتمد على تدابير بعدم التقيد بالتزامات العهد من خلال الاحتجاج بإمكانية تقييد بعض الحقوق مثل: الحق في التنقل، الحق في حرية التعبير، الحق في التجمع السلمي، الحق في الحرية الشخصية والحق في الخصوصية»، إضافة إلى المخالفة ذلك للبند (و) من البيان ذاته الذي نص على: «تشكل حرية التعبير، وإمكانية الوصول إلى المعلومات، وإمكانية وجود فضاء مدني يتسنى فيه إجراء مناقشة عامة، ضمانات هامة تكفل امتثال الالتزامات المنصوص عليها في العهد من جانب الدول الأطراف التي تلجأ إلى ممارسة السلطات الاستثنائية فيما يتعلق بجائحة كوفيد - 19».

إنّ أمر الدفاع رقم (8) مخالف للدستور؛ لأنّ صلاحيات رئيس الوزراء في المادة 4 من قانون الدفاع لا تتيح له فرض عقوبات مستحدثة، وتمثل ذلك في نص أمر الدفاع (8) في البند ثانياً/ب.

ثانياً: قرارات حظر النشر ومخالفتها للمادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية

شكل قرار حظر النشر بقضية نقابة المعلمين التي شغلت الرأي العام مسألاً بحرية الرأي والتعبير والإعلام ومخالفة للمادة 15 (1) من الدستور الأردني، إلى جانب المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والتي يعتبر الأردن طرفاً بها والتي تنص على «حرية التماس مختلف ضروب المعلومات وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو أية وسيلة أخرى يختارها»، إضافة إلى أنّ دواعي أوامر الدفاع من الممكن التعامل معها من خلال أحكام تنظمها بالفعل القوانين والتشريعات.

ثالثاً: قانون الجرائم الإلكترونية

يعتبر قانون الجرائم الإلكترونية والتعديلات المقترحة عليه أحد أهم التحديات التي تواجه حرية الرأي والتعبير كحق أصيل من حقوق الإنسان المكفول للأفراد بموجب الاتفاقيات الدولية والدستور الأردني.

فضلاً عن كونه يَمَسُّ بشكل خاص ومباشر حرية العمل الصحفي والإعلامي، ولعل السياق الوطني لنشوء فكرة هذا القانون يؤكد أنّ الاحتياج التشريعي الوطني مختلف عن السياق الذي وصل إليه من حيث الانطباق على مستخدمي وسائل التواصل الاجتماعي والصحفيين أو التقييد على عموم الأفراد خلال استخدام وسائل التواصل الاجتماعي.

إنّ المتتبع للتطورات التشريعية والإدارية والمؤسسية ذات العلاقة بحرية الرأي والتعبير في الأردن يجد دون عناء إشكالية اضطراب في التوجهات الرسمية وعدم استقرار في التشريعات الوطنية، فضلاً عن بعض التحديات التنظيمية التي أثّرت ولا تزال على جوهر ومضمون الحق في حرية الرأي والتعبير على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي، على حد سواء، ولا تتناسب مع الخطاب الرسمي المعلن للدولة الأردنية.

وهناك جملة من المبادئ والمحددات التي يجب أخذها بعين الاعتبار عند البدء في صياغة القوانين ذات العلاقة بتنظيم الجرائم الإلكترونية؛ إذ تشير التجارب والممارسات الفضلى إلى أنّ مقتضيات هذا القانون ذات أبعاد فنية تقنية وتكمن أهمية تطوير تشريعات لذلك باعتبار أنّ وسائل تقنية المعلومات تصلح أداة لارتكاب بعض الجرائم و/ أو لتسهيل ارتكابها.

ولعل مسألة الخلط التشريعي التي وقع بها المشرّع في قانون الجرائم الإلكترونية واستخدام وسائل التواصل الاجتماعي الحديث وانطباق مضمون القانون على الصحفيين كان لها بالغ الأثر السلبي على واقع الحريات في المملكة، وعليه يجب أن تنطلق عملية تطوير التشريعات الوطنية إلى خطط وسياسات وطنية واضحة مبنية على تشاور حقيقي مع مؤسسات المجتمع المدني مع الأخذ بعين الاعتبار أفضل الممارسات والتجارب الدولية.

تتيح المادة (11) من قانون الجرائم الإلكترونية توقيف وحبس الصحفيين ونشطاء الرأي ومستخدمي وسائل التواصل الاجتماعي، ونصت على معاقبة أي شخص يقوم عمداً بإرسال بيانات أو معلومات أو إعادة إرسالها أو نشرها عبر شبكة المعلومات أو موقع ويب أو أي نظام معلومات يتضمن التشهير أو القذف أو إهانة أي شخص بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر وبغرامة لا تقل عن مائة دينار ولا تزيد على ألفي دينار، ما فرضت المزيد من القيود المفروضة على حرية التعبير والإعلام، وأتاحت لاستخدامها بشكل واسع لتوقيف الإعلاميين والإعلاميات ونشطاء حرية الرأي والتعبير مما يعد عقوبة مسبقة، ويقيد حرية التعبير ويفرض رقابة ذاتية

متزايدة، وقد أشارت تقارير مركز حماية وحرية الصحفيين إلى أنّ الرقابة الذاتية في تزايد، وكشفت استطلاعات رأي متابعه أنها تزيد عن 90%.

رابعاً: إلزامية العضوية في نقابة الصحفيين:

شكّلت إلزامية العضوية في نقابة الصحفيين تحدياً أمام العمل الإعلامي الحر، وكان لبنود القانون التي تلزم على كل من يمارس العمل الصحفي الانتساب للنقابة أثر كبير على حرية العمل الإعلامي خلال العام 2020، وخاصة فيما يتعلق بإجراءات منح تصاريح التجوّل في أوقات الحظر الصحي لمواجهة «كوفيد .19»، وقد ناقشت الحكومة منذ بداية الجائحة بشكل محدود الآلية التي يجب أن تعتمد عليها للسماح للصحفيين والصحفيات بالحركة خلال حظر التجوّل، وكانت هناك عدة أفكار أبرزها؛ اعتماد البطاقة الصحفية الصادرة عن المؤسسات الإعلامية كوثيقة تسمح لحاملها بالتحرك والعمل، اعتماد بطاقة الصحفيين الصادرة عن نقابة الصحفيين، وإصدار تصاريح خاصة عن هيئة الإعلام.

وما تزال المادة (23) من قانون المطبوعات والنشر، التي تشترط أن يكون رئيس التحرير عضواً في نقابة الصحفيين، تشكل مخالفة لمبدأ طوعية الانتساب للنقابات الوارد في المادة 22 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

ويتيح قانون نقابة الصحفيين إلى اتهام من لا يحمل عضوية النقابة لتهمة انتحال مهنة الصحفي إلى ملاحقته قانونياً، في وقت لا يسمح قانون النقابة بانضواء جميع الممارسين لمهنة الصحافة تحت مظلتها.

خامساً: قانون العقوبات:

استمر استخدام عدد من مواد قانون العقوبات في الحد من حرية التعبير والتجمع السلمي؛ إذ ينص البند 2 من المادة 118 من القانون على أنّ «كل من يقوم بأعمال أو كتابات أو خطابات غير مصرح بها من قبل الحكومة من شأنه أن يعرض المملكة لخطر الأعمال العدائية، ويخل بعلاقتها مع دولة أجنبية، أو تعريض الأردنيين لأعمال انتقامية ضدهم أو ضد أموالهم»، وهي واحدة من المواد القانونية التي استند إليها الادعاء العام بتوقيف رسام الكاريكاتير عماد حجاج، وتتيح المواد (191) و(195) و(150) تجريم الكتابة أو النشر أو التعبير من خلال نصوصها المصاغة بشكل قانوني واسع يتميز بعدم الدقة والوضوح، وتتعلق هذه النصوص بجريمة ذم هيئة رسمية وجريمة إطالة اللسان وجريمة إثارة النعرات.

سادساً: قانون منع الإرهاب رقم (55) لسنة 2006:

استمرت الحكومة باستخدام قانون منع الإرهاب في الجرائم المتعلقة بحرية الرأي والتعبير والمعلومات الواردة في المادة 149 من القانون الذي يخضع لأحكام قانون محكمة أمن الدولة، ففي 27 آب/أغسطس أعلن المدعي العام أنه أمر باحتجاز رسام الكاريكاتير «عماد حجاج» 14 يوماً وأحاله إلى «محكمة أمن الدولة» بتهمة «تعمير صفو العلاقات الأردنية مع دولة أجنبية»، وذلك استناداً للفقرة (ب) من المادة 3 من القانون، وهو بند فضفاض يحظر «القيام بأعمال من شأنها تعريض المملكة لخطر أعمال عدائية أو تعكر صلاتها بدولة أجنبية أو تعرض الأردنيين لخطر أعمال تارية تقع عليهم أو على أموالهم». قانون الاجتماعات العامة.

لم يشهد العام 2020 أية إجراءات تشريعية على قانون الاجتماعات العامة رقم (7) لعام 2004 على الرغم من أنّ بعض النصوص القانونية التي تتضمنه لا تتسجم مع المعايير الدولية، وجرى انتهاك الحق في الاجتماعات العامة بمنع مؤتمر لحزب الوسط الإسلامي، وكذلك منع المرشحة للانتخابات النيابية «رلى الحروب» من إقامة مؤتمر صحفي احتجاجاً على نتائج الانتخابات، إضافة إلى التضييق على أنشطة وفعاليات مؤسسات المجتمع المدني.

اعتبر المركز الوطني لحقوق الإنسان في تقريره السنوي لعام 2019 المادة (2) من القانون المتعلقة بتعريف الاجتماع العام أنّها مادة تحتوي على تعريف فضفاض من حيث اتساع نطاقه في عدد الأشخاص المشاركين في الاجتماع ومكان انعقاده، إضافة إلى أنّ مفهوم السياسة العامة الوارد في التعريف هو مفهوم فضفاض يشمل موضوعات عامة للدولة منها؛ أعمال وبرامج الحكومة والسلطات والمؤسسات العامة، إلى جانب الأنشطة والتجمعات التي يقوم بها الأفراد ومؤسسات المجتمع المدني ومناقشة مواضيع تهم الصالح العام.

وقد أفضى استخدام هذا القانون إلى اعتقال محتجين خلال وقفة اعتصام نظمها نشطاء في 3/7/2020 احتجاجاً على قرارات رئيس الوزراء الإسرائيلي بنيامين نتنياهو بشأن أراضي الغور، وقام رجال الأمن بفض الاعتصام بالقوة، وتعرض خلالها المصور «شربل ديسي»، وبطريقة الإجبار، على محو صور التقطها لعنصر أمن وهو يعتقل أحد المحتجين.

إنّ هذا القانون رغم نصه على نظام الإخطار لتنظيم الاجتماعات والاحتجاجات تحوّل بالممارسة الفعلية ومن خلال تطبيقات المحافظين بضرورة أخذ موافقات مسبقة، وهناك شكاوى كثيرة

من قبل أحزاب ومؤسسات مجتمع مدني تشير إلى منع حقهم في الاجتماع دون تبرير أو إبلاغهم بشكل قانوني يتيح لهم الطعن بالقرارات الإدارية.

سابعاً: قانون منع الجرائم الصادر عام 1954

تكرر استخدام قانون منع الجرائم خلال العام 2020 بتوقيف الصحفيين والأشخاص المشاركين بالمسيرات والوقفات الاحتجاجية، أو بتوقيف المواطنين في القضايا التي تتعلق بجرائم النشر عبر الوسائل الإلكترونية إدارياً من قبل الحكام الإداريين (المحافظين) خارج إطار القضاء، وذلك رغم أنّ السلطة الممنوحة للحكام الإداريين بقرارات التوقيف تعد تعسفية ومخالفة للأحكام الدستورية وتشكل اعتداء على حقوق المواطنين وحررياتهم، وقد جرى توقيف الناشط «معاذ وحشة» والطالب الجامعي «سليمان أبوصعيليك».

وقد لوحظ إحالة بعض الصحفيين ونشطاء التعبير خلال العام 2020 إلى الحاكم الإداري بعد تكفيهم بقرار من الادعاء العام ما يعد سابقة لم تحدث بحق الصحفيين من قبل، وهو ما حدث مع الصحفي البنغالي «كبير حسين سالم»، الذي اعتقل على خلفية مادة صحفية له تتحدث عن أحوال مواطنيه المعيشية في ظل الحظر الذي فرضته الحكومة لمواجهة جائحة كورونا، ففي حين أُخلي سبيل سالم تمت إعادته للحاكم الإداري الذي أمر بإبعاده، وبقي رهن التوقيف الإداري لحين تنفيذ قرار الإبعاد، وذلك في الوقت الذي لم يتمكن فيه من اللجوء للقضاء لإلغاء الإبعاد؛ بسبب تعطل المحاكم بذريعة الحد من انتشار فيروس «كورونا».

كما تكرر الأمر في هذه الواقعة بعد عرض الصحفي باسل العكور على التحقيق معه في نشر أخبار عن احتجاجات للمعلمين والمعلمات، وأوقف لحين إعادته لعرضه على المحافظ وأفرج عنه بعد تدخلات وضغوط إعلامية.

ثامناً: قانون الاتصالات

ما يزال قانون الاتصالات يتطلب من مزودي خدمات الاتصالات اتخاذ التدابير المناسبة لتمكين تتبع اتصالات المستخدم بناءً على أمر قضائي أو إداري، وفي ظل غياب قانون خاص لحماية البيانات الشخصية، تنص بعض شركات التكنولوجيا في سياسة الخصوصية الخاصة بها على أنه وباستخدام تطبيقاتها يمنح المستخدمون الإذن للشركة لمشاركة بيانات المستخدم مع السلطات إذا لزم الأمر.

واشتمكى مستخدمو التواصل الاجتماعي من حجب أو تراجع كفاءة خدمة الانترنت خلال الاحتجاجات، مما قلص إمكانيات استخدامهم لخاصية البث المباشر على منصات التواصل الاجتماعي.

تاسعاً: إفلات مرتكبي انتهاكات الحق في حرية التعبير والتجمع السلمي من العقاب

على الرغم من الانتهاكات التي تعرض لها صحفيون وأصحاب رأي وأكاديميون خلال العام 2020، إلا أنّ الحكومة لم تعمل على إنهاء سياسة الإفلات من العقاب لمن يرتكبون انتهاكات ضد الإعلاميين ونشطاء الرأي، ومعاقبة كل من يرتكب انتهاكات ضد حرية الإعلام انسجماً مع المادة 2/1 والمادة 7 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، وانسجماً مع المواد 3 و13 و14 من اتفاقية مناهضة التعذيب.

ولم تقم الحكومة بإجراء التعديلات التشريعية، وخاصة المادة 5 من قانون دعاوى الحكومة، بما يضمن إنصاف ضحايا الاحتجاز التعسفي و/ أو الاعتداءات والمعاملة المهينة واللاإنسانية بجبر الضرر، وإقرار تعويض عادل وملائم لهم، ورد الاعتبار، وضمان حق الضحايا في الأمن والوقاية الصحية.

ولم تبادر الحكومة أو جهات الادعاء العام في التحقيق في أي حادثة انتهاك وقعت حتى الآن رغم نشر أخبار كثيرة عن هذه الانتهاكات.

عاشراً: القيود القانونية للوصول إلى المعلومات وحرية الإنترنت

يواصل عدد من القوانين الأخرى تقييد الوصول إلى المعلومات وحرية التعبير على الإنترنت، وتشمل: قانون ازدراء المحكمة لعام 1959، وقانون العقوبات لعام 1960، وقانون حماية أسرار الدولة والوثائق السرية لعام 1971، وقانون الدفاع لعام 1992، وقانون نقابة المحامين، وقانون الإجراءات العامة.

ويحظر قانون الإجراءات العامة نشر «المواد التي تتعارض مع مبادئ الحرية والالتزام الوطني وحقوق الإنسان والقيم العربية الإسلامية».

السياسات:

لا يوجد في الأردن سياسات شفافة ومعلنة، أو استراتيجية واضحة المعالم في تعامل السلطات مع المسائل المتعلقة بحرية الرأي والتعبير والتجمع السلمي، وحتى العام 2020 تضمنت السياسات التي تعاملت بها السلطات على قيود أدت إلى تعزيز القيود المفروضة على حرية التعبير والإعلام والتجمع السلمي، وبقيت السياسات المتبعة تصدر بشكل ينسجم مع ما يستجد ويطرأ على البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية للبلاد.

خلال العام 2020 برز بشكل جلي وجود حالة عدم توازن في إداء التصريحات من قبل المسؤولين الرسميين إلى المؤسسات الإعلامية المستقلة مقارنة مع المؤسسات الاعلامية الحكومية؛ حيث تم حصرها بالإعلام الرسمي والعمومي فقط، وتجاهلت الحكومة دعم الصحف الورقية التي تأثرت سلباً بفعل إجراءات حظر التجول، وصدرت تعليمات عن وزير الصحة السابق «سعد جابر» إلى مدراء المستشفيات بعدم تقديم تصريحات للإعلام عن «فيروس كورونا» إلا بموافقتهم. ولم تضمن السياسات التي اتخذتها الحكومة في التعامل مع النشطاء والمؤثرين في قضايا الرأي العام، بمن فيهم الصحفيون، القدرة على القيام بأنشطتهم المشروعة دون خوف من الانتقام وبطريقة خالية من جميع القيود، بما في ذلك التعرض للمساءلة القانونية.

لم تعد حرية التجمع السلمي معلقة على موافقة الحاكم الإداري كما كان عليه الحال قبل عام 2011، حيث جرى تعديل قانون الاجتماعات العامة بأن حل تقديم الإشعار بعقد الاجتماع العام محل الإذن بعقده من الحاكم الإداري، وأصبح لزاماً عليه - وبمجرد استلامه الإشعار الخطي بعقد الاجتماع العام - أن يتخذ كافة التدابير والإجراءات الأمنية الضرورية للحفاظ على الأمن وحماية الأموال العامة والخاصة أثناء عقد الاجتماع، وذلك عملاً بأحكام المادة (6) من قانون الاجتماعات العامة، إلا أنّ عدداً من مؤسسات المجتمع المدني لم تتمكن من القيام بأنشطتها خاصة المتعلقة بتنظيم الندوات والمؤتمرات والتدريب نتيجة ممارسات الحكام الإداريين الحصول على موافقة مسبقة، ويطلب منها شروط تتضمن على قيود على حرية عملها وأنشطتها وعقد اجتماعاتها، وذلك بمخالفة واضحة لمضمون التعليق العام رقم 37 (2020) بشأن الحق في التجمع السلمي (المادة 21) الصادر في كانون الأول / ديسمبر 2020 عن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في الأمم المتحدة.

في 15/2/2020 صدر قرار عن وزارة الداخلية يقضي بمنع عقد المؤتمر العام الثاني لحزب الوسط الإسلامي تحت عنوان «الإصلاح السياسي واقع وتطلعات»، وقد صدر القرار قبيل ساعات من عقد المؤتمر دون إبداء الأسباب رغم أنّ الحزب قام بكافة الإجراءات القانونية والإدارية لعقد المؤتمر²⁸.

وفي 15/11/2020 قامت الأجهزة الأمنية بفض المؤتمر الصحفي الذي دعا له المرشحون في الدائرة الثانية/ عمان للطعن في نتائج الانتخابات والذي كان مقرراً أن يُعقد في مقر حزب أقوى، وقد أظهر مقطع فيديو بثته النائب السابق رولا الحروب على صفحتها على «فيسبوك» تواجداً أمنياً كثيفاً حول مقر الحزب، وأضافت الحروب في منشور آخر على الصفحة ذاتها على «فيسبوك»: «فوق منعنا من ممارسة حق دستوري بإطلاع الرأي العام على ما حدث في هذه الانتخابات ومنع مؤتمر صحفي في حزب مرخص ومنع القادمين من الدخول والموجودين من الخروج، قطعوا عنا الكهرباء في المبنى».

إنّ تضييق المساحات أمام المجتمع المدني يؤثر سلباً على أدائها بشكل كبير؛ حيث إن عام 2020 كان الأسوأ، فقد كنا نشهد تفاعلاً بين المؤسسات والحكومة والإعلام، ولكن لا يوجد حالياً فضاءات للعمل بشكل واسع، وأن ذلك أيضاً استمراراً للتضييق على عمل منظمات المجتمع المدني، وفرض القيود لعرقلة حصولها على تمويل لمشاريعها وأنشطتها».

إنّ بعض الممارسات نتجت عن السياسات التي تتخذها الحكومة في قضايا حرية التعبير والتجمع السلمي، خاصة في القضايا التي يتوسع المجتمع بنقاشها في الفضاء العام، كقضية «فتى الزرقاء»، وقضية نقابة المعلمين.

تشير المعلومات إلى استمرار السياسات التي تحد من الحريات الفكرية الخاصة بأفراد المجتمع الأكاديمي بالأردن؛ فلا يمكن لكل من ينتسب للجامعة التي يرتبط بها نقد الإدارة الجامعية وممارساتها، ولا يحق للفرد الأكاديمي في الجامعة التي ينتسب إليها ممارسة ما يقع في مجال تخصصه بحثاً وتدریساً وتعلماً بحرية، ولا يحق للفرد الأكاديمي حرية التعبير عن أفكاره ونتائج أبحاثه ونشرها بكافة الوسائل بحرية وبلا قيود، سواء من الإدارة الجامعية أم الحكومة، كما لا يحق للفرد الأكاديمي اعتناق أية أيديولوجيا أو عقيدة بحرية.

تشمل السياسات عدداً من الانتهاكات، التي تمسّ حقوق الأكاديميين بحرية التعبير والتجمع السلمي، فمن الصعب للأكاديمي في الجامعة التي ينتسب إليها حق المشاركة في اتخاذ القرارات الخاصة بالجامعة، كما تمنع السياسات الأكاديميين حرية إنشاء النقابات والانضمام إليها بحرية، وتفرض الجامعة عليهم أية رقابة مسبقة على المطبوعات والمحاضرات التي يقومون بإعدادها، وتراقب انتسابهم إلى الأحزاب السياسية.

وينبغي القول إنّ أوامر قانون الدفاع قد منعت من تنظيم الاجتماعات أو أيّاً من أشكال التظاهر المتعلقة بقضايا الرأي العام بحجة حفظ السلامة العامة، كما أنّ إخضاع المجتمع للحجر منع من حرية التنقل والدعوة إلى أي نوع من أنواع التجمع السلمي على الرغم من أنّ التدابير الاستثنائية مؤطرة ومحددة بالقانون الدولي، ويجب أن يكون لها سياق قانوني، ومبنية على أسس علمية ومتناسبة ومحدودة، وهو ما لم تتبعه الحكومة في قرارات الحظر والإغلاق الشامل والجزئي.

ولا يعتقد هذا التقرير أنّ السياسات الحكومية قد شجعت على تعددية وتنوع وسائل الإعلام بما يضمن التنوع الثقافي للمجتمع، فبالعودة إلى قائمة المؤسسات الإعلامية المرخصة والمعلنة على الموقع الرسمي لهيئة الإعلام²⁹، ومنها قنوات فضائية ومحطات إذاعية وشركات الإنتاج الفني والتوزيع، يتبين وجود غياب واضح للتنوع والتعددية في هويتها وبرامجها؛ فهناك تراخيص رسمية لـ 30 محطة فضائية، من بينها محطة تتبع لمديرية الأمن العام باسم «قناة الأمن العام»، وأخرى لها طابع ديني إسلامي مثل «قناة الحقيقة الدولية»، وهناك أسماء لقنوات إخبارية محلية وعربية، ويوجد 43 محطة إذاعية مرخصة، من بينها محطات إذاعية رسمية، وأخرى تتبع لمديرية الأمن العام والجيش، وأخرى ذات طابع ديني إسلامي، ومنها محطات تابعة لجامعات رسمية وبلديات، كما يوجد ترخيص لـ 294 شركة إنتاج فني وتوزيع، جزء كبير منها معني بإنتاج البرامج الفنية، ومنها دور سينما، ومنها ما يقدم خدمات الإنتاج الفني للقنوات والمحطات الإذاعية، رغم ذلك لا توجد وسائل إعلام كافية تعبر عن فئات قليلة و/أو مهمشة في المجتمع، وهناك فجوة هائلة بين الثقافات التي يعبر عنها المواطنون عبر وسائل التواصل الاجتماعي، وبين ما يبث وينشر على وسائل الإعلام المحترفة.

وبقي من الصعب تداول أو نشر أية معلومات أو أحداث تتعلق بقضايا اجتماعية محلية وعالمية أبرزها حرية المعتقد والتمييز العنصري على أساس الجنس والفكر والدين والطائفة، ورغم تأكيد العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والإعلان العالمي لحقوق الإنسان على حق الشخص في

29 موقع هيئة الإعلام <https://bit.ly/39anxYM>

حرية الفكر والوجدان والدين، وتغيير الديانة والمعتقد، وإظهار الدين وممارسة الشعائر الخاصة بمعتقد الفرد، إلا أنّ السياسات الحكومية ما تزال تفرض القيود على هذه الحقوق.

الممارسات:

شهد العام 2020 استمراراً لحالات اعتقال وتوقيف الصحفيين ونشطاء التعبير على مواقع التواصل الاجتماعي، إضافة إلى اعتقال المتظاهرين السلميين، وساهمت هذه الممارسات في تعزيز «الرقابة الذاتية» التي يمارسها الصحفيون على أنفسهم خشية من التوقيف وخوفاً على أمنهم الوظيفي، وزاد هاجس الرقابة لديهم بعد توقيف وحبس مالك قناة «رؤيا»، فارس الصايغ، ومدير تحرير القناة محمد الخالدي في 10 نيسان/ أبريل على خلفية إذاعة تقرير ناقد لإجراءات حظر التجوال الناتجة عن أوامر قانون الدفاع لمواجهة «جائحة كوفيد . 19»، وتعليق إصدار الصحف الورقية، ثم قرار النائب العام بحظر النشر في قضية إغلاق نقابة المعلمين في 25 تموز/ يوليو.

عدد من نشطاء التعبير ومنهم أكاديميون وسياسيون جرى توقيفهم أو مضايقتهم بعدة ممارسات، فقد جرى استدعاء اللاجئين اليمنية المقيمة في الأردن «توجان البخيتي» وتبلغ من العمر 17 عاماً وحوكمت في 16 كانون الثاني/ يناير 2020 بتهمة «التجديف» و«المس بالمشاعر الدينية»، وفي 5 شباط/ فبراير قرر محافظ المفرق توقيف الطالب الجامعي بجامعة آل البيت «سليمان أبو صعيليك» مدة أسبوع على خلفية كتابته منشوراً على مجموعة تضم طلبة من جامعته، وأوقف أمين عام حزب الوحدة الشعبية «سعيد ذياب» مرتين على خلفية مقالة له تنتقد الشأن السياسي للبلاد، وغيرها من الحالات المشار إليها في سياق هذا التقرير.

بدأت الممارسات على حرية التعبير والإعلام واسعة النطاق وممنهجة عام 2020؛ فالكثير من حالات الانتهاكات الموثقة تتعلق بقضايا ومساءل سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية محددة وواضحة، وهي مسائل أثارت النقاش العام في المجتمع بمختلف وسائل التعبير، ولا يزال تداول المعلومات وتدفقها عبر الإنترنت مقيداً بالحظر المباشر عند نشر مواضيع معينة، على سبيل المثال، أثناء جائحة COVID-19 أصدرت الحكومة أمر الدفاع رقم (8) الذي يحظر «نشر أو إعادة نشر أو تداول أي أخبار عن الوباء من أجل ترويع الناس أو التسبب في حالة من الذعر بينهم». إن المنع من النشر كان سيفاً مسلطاً على جميع القضايا ذات الرأي العام.

مركز حماية وحرية الصحفيين وثّق الانتهاكات الواقعة على حرية الإعلام والإعلاميين الناتجة عن الإجراءات الحكومية لمواجهة فيروس «كورونا» للفترة من 17 آذار/ مارس ولغاية 10 حزيران/ يونيو 2020، وأصدر نتائج توثيقه في تقرير تحت عنوان «تحت الحظر»، وقد وثق التقرير 4 حالات تضمنت 17 انتهاكاً تعرض لها 4 صحفيين وإعلاميين، منها 3 حالات فردية تمثلت ب: توقيف مدير عام قناة «رؤيا» «فارس الصايغ» ومدير أخبارها «محمد الخالدي» على خلفية مادة صحفية لمواطنين يشكون صعوبة الوضع الاقتصادي؛ بسبب إجراءات حظر التجول، واعتقال مراسل التلفزيون البنغالي «كبير سالم» أو ما يعرف عن نفسه «سليم عكاش»؛ بسبب تقرير عن الظروف المعيشية لعمّال بلاده في الأردن أثناء حظر التجول، والاعتداء على مصور صحيفة الغد اليومية «محمد المغايضة» ومنعه من تغطية حدث وصول طلبة أردنيين عائدين من الخارج؛ بسبب جائحة «كورونا»، وحالة جماعية واحدة تمثلت بتعميم وجّه إلى مديرية الشؤون الصحية ومدراء المستشفيات بمنع التصريح لوسائل الإعلام إلا بموافقة وزارة الصحة.

التكرار	نوع الانتهاك
4	حجز الحرية
2	التحقيق الأمني
2	المحاكمة غير العادلة
2	التوقيف التعسفي
1	المنع من الإقامة
1	الاعتقال التعسفي
1	المنع من التغطية
1	المضايقة
1	الاعتداء الجسدي
1	الإصابة بجروح
1	المنع من النشر والتوزيع
17	المجموع

الانتهاكات الواقعة على حرية الإعلام والإعلاميين الناتجة عن الإجراءات الحكومية لمواجهة فيروس «كورونا» للفترة من 17

آذار/ مارس ولغاية 10 حزيران/ يونيو 2020

وفي 24 كانون الأول / ديسمبر اعتقلت السلطات ناشر ورئيس تحرير موقع الوقائع «جمال حداد» بعد تحويله إلى محكمة أمن الدولة؛ بسبب نشره تقريراً عن لقاح فيروس كورونا الجديد، منتقداً تضارب التصريحات الحكومية حوله.

وشكّلت قضية إغلاق نقابة المعلمين قيوداً على حرية التعبير والإعلام حين قرّر المدعي العام منع النشر والتداول والتعليق في وسائل الإعلام والتواصل الاجتماعي بهذه القضية، وفي قرار لاحق مع تطورات القضية، قررت محكمة صلح جزاء عمان الأحد 9 أغسطس 2020، حظر نشر أي أخبار أو منشورات أو التعليق على مجريات المحاكمة في الدعوى القضائية المتعلقة بنقابة المعلمين.

وبحسب كتاب صادر عن القاضي محمد الطراونة، القرار يطبق على مختلف وسائل الإعلام والمطبوعات ومنصات التواصل الاجتماعي. وأظهر الكتاب، أنّ القرار جاء عملاً بأحكام المادة 225 من قانون العقوبات، والمادة 39/ب من قانون المطبوعات والنشر.

وكانت قوة من الشرطة قد داهمت في 25 يوليو/تموز 2020 مقر نقابة المعلمين في عمان و11 من فروعها في مختلف أنحاء البلاد وأغلقتها واعتقلت جميع أعضاء مجلس النقابة وعددهم 13. على إثر هذه القضية خرجت اعتصامات عمت البلاد للمعلمين والمواطنين احتجاجاً على قرار إغلاق النقابة وفروعها، وتم توقيف أعضاء مجلس النقابة، وقد جرى توقيف الناشط الحقوقي «معاذ وحشه»، نائب رئيس جمعية السنديان للتنمية السياسية والديمقراطية وحقوق الإنسان، إدارياً من قبل محافظ عجلون بتاريخ 10/8/2020 بعد رفضه التوقيع على تعهد لعدم المشاركة والدعوة للوقفات الاحتجاجية التي تدعم قضية المعلمين.

وعلى خلفية هذه القضية تم توقيف عدد من المتظاهرين ومن بينهم صحفيين، فقد جرى توقيف ناشر موقع j024 «باسل العكور» ومثوله أمام الادعاء العام لمخالفته قرار منع النشر بالقضية، وتم اعتقال وحجز حرية مراسل وكالة الأناضول «ليث الجنيدي» لساعات، أثناء تغطيته وقفة احتجاجية لمعلمين في محافظة إربد شمالي المملكة، كما أوقف الصحفي «خليل قنديل» من موقع البوصلة الإلكتروني لمدة يومين بتهمة التجمهر غير المشروع، وذلك أثناء قيامه بتغطية اعتصام احتجاجي في منطقة الرصيفة تضامناً مع قضية نقابة المعلمين في 6 آب / أغسطس، ومثّل الصحفي في موقع جراسا الإلكتروني «نضال سلامة»، يوم 5 آب / أغسطس أمام قاضية

في قصر العدل بتهمة «مخالفة قانون الاتصالات من خلال إرسال رسائل تهديد»، وذلك بعد أن نشر تغريدة على «تويتر» يعبر فيها عن الغضب بسبب سياسة القمع والضرب والاعتقالات التي طالت محتجين من معلمين ومناصرين لقضية نقابة المعلمين في اعتصام لهم في محافظة الكرك.

ينبغي القول إن تقييد الأمن الأردني لحرية الحق والتعبير، ومنع المعلمين السلميين من التوجه إلى ساحة الاعتصام ينتهك قواعد القانون الدولي التي كفلت حق التجمع السلمي وحرية الرأي والتعبير، لا سيما المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، كما يتجاهل نصوص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والتي أكدت على الحق في تنظيم الاحتجاجات السلمية والوقفات التضامنية.

أظهرت العديد من مقاطع الفيديو التي انتشرت على وسائل التواصل الاجتماعي بشكل واسع قيام رجال الأمن والدرك باستخدامهم القوة المفرطة ضد المعتصمين وإجبارهم على التراجع، وبينت حالات اعتقال بعضهم والاعتداء الجسدي على بعضهم الآخر، فيما لم تتمكن وسائل الإعلام المحترفة من بث أي مقاطع فيديو عن هذه الاعتداءات أو النشر بشأنها وباتت مغيبة عن نقل الأحداث ومراقبتها.

وأكدت بيانات منظمة «نيتبلوكس» (NetBlocks)، وهي منظمة دولية غير حكومية تراقب الدخول إلى الإنترنت، أن خدمة بث الفيديوها المباشرة على فيسبوك حُجبت في الأردن في عدة أيام أواخر يوليو/تموز وبداية أغسطس/آب وهي فترة الاحتجاجات الشعبية على إغلاق النقابة³⁰. يقول عيسى المحاسنة المدير العام الجمعية الأردنية للمصدر المفتوح أن «فترة الاحتجاجات على خلفية قضية المعلمين قد شهدت انخفاضاً ملموساً في سرعة الإنترنت، لكن مصدر هذا الانخفاض غير معروف»، ويشير أن جمعيته رصدت في نفس الفترة عمليات تهكير لحسابات أعضاء في مجلس نقابة المعلمين ومنهم نائب النقيب ناصر النواصرة، ولكن لا يوجد تفسير لدى الجمعية لهذا التهكير.

وعلى أثر القيود التي فرضتها السلطات على حرية التعبير والإعلام وحرية التجمع السلمي أصدر خبراء الأمم المتحدة في 19 آب/ أغسطس تقريراً طالبوا فيه السلطات الأردنية بالإفراج عن المسؤولين النقابيين من الاحتجاز ورفع أوامر منع النشر.

30 حرية الإنترنت في الأردن - فريدم هاوس <https://freedomhouse.org/country/jordan/freedom-net/2020>

لقد جرى توقيف وملاحقة عدد من الصحفيين ونشطاء التعبير على منصات التواصل الاجتماعي وأكاديميين وسياسيين ودعوتهم للاستدعاء الأمني والمثول أمام المحاكم في عدد من قضايا النشر والتعبير، ومنها:

في 19 ديسمبر/كانون الأول 2019، قامت شرطة الأحداث باستدعاء «توجان البخيتي»، وهي لاجئة يمنية تقيم الأردن وتبلغ من العمر 17 عاماً، وذلك لاستجوابها بعد بلاغ من وحدة مكافحة الجرائم الإلكترونية يفيد أنها قامت بنشر تعليقات على وسائل التواصل الاجتماعي يتضمن على التجديف والمس بالمشاعر الدينية، وأخذت الشرطة إفاداتها دون حضور محاميها أو والديها معها، فيما بدأت محاكمتها في 16 يناير/كانون الثاني 2020 بتهمة «التجديف» و«المس بالمشاعر الدينية».



في 26 يناير/كانون الثاني 2020 اعتقلت السلطات الأردنية «مالك مشاقبة» على خلفية نشره مقاطع فيديو لمدونين أردنيين عبروا عن رفضهم لاتفاقية الغاز الموقعة بين الأردن وإسرائيل، وتم تحويله إلى المدعي العام في اليوم التالي ووجهت إليه تهمة «إطالة اللسان على الملك والملكة وأوصياء العرش وذم هيئات رسمية»، وأوقف لمدة أسبوع على ذمة القضية، وتقدمت عائلته بأربعة طلبات للإفراج عنه بكفالة لحين المحاكمة لكن جميعها جوبه بالرفض.



في 5 شباط/فبراير 2020 قرر محافظ المفرق ياسر العدوان توقيف الطالب الجامعي بجامعة آل البيت «سليمان أبو صعيليك» مدة أسبوع في سجن باب الهوى، على خلفية كتابته منشورٍ على مجموعة تضم طلبة من جامعته، ينتقد فيها سياسات الحكومة الأردنية فيما يتعلّق بالقضية الفلسطينية وخطة السلام الأمريكية أو ما عرف بـ «صفقة القرن».



في 15/3/2020 تعرضت الصحفية المستقلة «هبة أبو طه» للتوقيف والاستدعاء الأمني بناء على طلب من مدعي عام عمان، وذلك بناء على شكوى سابقة قُدمت بحقها على خلفية فيديو يتضمن على مقابلة أجرتها وكالة الأسوشييتد برس مع الصحفية عام 2012.



في 9/4/2020 استدعت النيابة العامة لدى محكمة أمن الدولة كلاً من مالك قناة رؤيا الإخبارية «فارس الصايغ» ومدير الأخبار ومقدم برنامج «نبض البلد» في القناة الإعلامي «محمد الخالدي» للتحقيق معهما على خلفية بث إحدى المواد الإعلامية والتي بثت أيضاً على منصات مواقع التواصل الاجتماعي على نطاق واسع، وأسندت لهما تهمة تعريض سلامة الأردنيين للخطر خلافاً للمواد (2، 3، 4) من قانون منع الإرهاب، وكذلك مخالفة أوامر الدفاع ببث تقارير تحض على خرق حظر التجول، وأصدرت قراراً بتوقيفهما 14 يوماً على ذمة التحقيق، وبتاريخ 12/4/2020 وافقت المحكمة على إطلاق سراحهما بكفالة.



في 28 مايو أوقفت السلطات الأردنية أستاذ العلوم السياسية في جامعة اليرموك الحكومية، «محمد تركي بني سلامة»، على خلفية منشور على موقع التواصل الاجتماعي فيسبوك، بخصوص بعض التعيينات الحكومية حيث وجه انتقادات لوزير الدولة لشؤون رئاسة الوزراء.



في 18 حزيران / يونيو أوقفت السلطات الأمين العام لحزب الوحدة الشعبية الأردني «سعيد ذياب» على خلفية نشره مقالاً على الصفحة الرسمية للحزب بشأن رفض التبعية السياسية والاقتصادية للأردن والدعوة إلى استكمال استقلال البلاد بالتححرر من التبعية لجهات خارجية اقتصادياً وسياسياً، وقرر المدعي العام إعادة توقيفه في 6 تموز / يوليو على خلفية آرائه العلنية.



في 3 تموز / يوليو تعرض المصور «شربل ديسي» وبطريقة الإجبار على محو صور التقطها لعنصر أمن وهو يعتقل أحد المحتجين خلال وقفة نظمها نشطاء احتجاجاً على قرارات رئيس الوزراء الإسرائيلي بنيامين نتنياهو بشأن أراضي الغور.



في 6 تموز / يوليو 2020 قرار المدعي العام في الأردن بوقف الأمين العام لحزب الوحدة الشعبية الأردني «سعيد ذياب»، على خلفية آرائه العلنية.



أصدر مدعي عام محكمة أمن الدولة في عمّان، يوم 27 آب / أغسطس، قراراً بتوقيف رئيس رابطة رسّامي الكاريكاتور في الأردن «عماد حجاج» لمدة 14 يوماً في سجن السلط، موجّهاً له تهمة «تعكير صفو العلاقات مع دولة صديقة».



رصد الانتهاكات الواقعة على الصحفيين / الصحفيات في الانتخابات النيابية 2020:

تمكن مركز حماية وحرية الصحفيين من رصد وتوثيق 32 واقعة، تعرض لها 39 صحفي وصحفية، وتضمنت على 43 انتهاكاً، منها 35 انتهاكاً بمنع التغطية والتصوير، 4 انتهاكات بالمضايقة، 3 حجب معلومات وانتهاك واحد بحذف محتويات الكاميرا، وذلك أثناء قيام الصحفيين بتغطية يوم الاقتراع لانتخابات مجلس النواب التي جرت في 10/11/2020.

نوع الانتهاكات وتكرارها		عدد الصحفيين الذين تعرضوا للانتهاكات	
التكرار	الانتهاك	صحفية	صحفي
20	المنع من التصوير	4	35
15	المنع من التغطية	المجموع	
4	المضايقة	39	
3	حجب المعلومات		
1	حذف محتويات الكاميرا		
43		المجموع	

رصد الانتهاكات الواقعة على حرية الإعلام والصحفيين والصحفيات خلال 2020³¹:

بلغ عدد أشكال الانتهاكات التي وثقتها تقرير مركز حماية وحرية الصحفيين للعام 2020 الذي حمل عنوان «إعلام مقيد»، 23 شكلاً من أشكال الانتهاكات البالغة 111 انتهاكاً، وحل انتهاك «المنع من التغطية والتصوير» في المرتبة الأولى على قائمة الانتهاكات بتكرار كل منها 40 مرة، وفي المرتبة الثانية حل انتهاك «حجز الحرية» بتكرار بلغ 16، تلاه في المرتبة الثالثة التوقيف التعسفي بتكرار بلغ 9 مرات، في حين حل انتهاك «المحاكمة غير العادلة» في المرتبة الرابعة بتكرار كل 7 مرات، بينما حل انتهاك «التحقيق الأمني» و«المضايقة» في المرتبة الخامسة بتكرار كل منها 5 مرات.

نوع الانتهاك	التكرار	%
المنع من التغطية والتصوير	40	36.4%
حجز الحرية	16	14.4%
التوقيف التعسفي	9	8.2%
المحاكمة غير العادلة	7	6.3%
التحقيق الأمني	5	4.5%
المضايقة	5	4.5%

3.6%	4	المعاملة المهينة
2.7%	3	حجب المعلومات
2.7%	3	حذف محتويات الكاميرا
2.7%	3	الخصائر بالمتلكات
1.8%	2	الاعتداء الجسدي
1.8%	2	الإصابة بجروح
1.8%	2	المنع من النشر والتوزيع
1.8%	2	الاعتداء اللفظي
0.9%	1	المنع من الإقامة
0.9%	1	المنع من البث الإذاعي والفضائي
0.9%	1	الرقابة المسبقة
0.9%	1	التهديد بالإيذاء
0.9%	1	حجز أدوات العمل
0.9%	1	الفصل التعسفي
0.9%	1	الاعتداء على أدوات العمل
0.9%	1	التحريض
100%	111	المجموع

وبلغ مجموع الانتهاكات الجسيمة التي وثقها التقرير حسب ادعاءات من تعرضوا لها من الصحفيين 18 انتهاكاً من أصل 111 انتهاكاً وبنسبة 16.2% من مجموع الانتهاكات، وكانت الانتهاكات الجسيمة قد بلغت 21 انتهاكاً عام 2019، و20 انتهاكاً عام 2018، و21 انتهاكاً عام 2017.

الانتهاكات الجسيمة		
%	التكرار	نوع وشكل الانتهاك
50%	9	التوقيف
27.7%	5	المعاملة القاسية والمهينة
11.1%	2	الاعتداء الجسدي
11.1%	2	الإصابة بجروح
16.2%	18	مجموع الانتهاكات الجسيمة
%100	111	المجموع العام للانتهاكات

وفيما يخص الحقوق الإنسانية المعتدى عليها، فقد حلّ الاعتداء على الحق في حرية الرأي والتعبير والإعلام في المرتبة الأولى، وذلك من خلال 55 انتهاكاً وثقها التقرير شكلت نسبتها 49.2% من مجموع الانتهاكات، ويعزى هذا الارتفاع بسبب حالات منع التغطية والتصوير التي رافقت الانتخابات البرلمانية التي أجريت في نوفمبر 2020.

وحلت الاعتداءات الماسة في الحق في الحرية والأمان الشخصي بالمرتبة الثانية من خلال 35 انتهاكاً شكلت نسبتها 31.5%، فيما حلت الاعتداءات الماسة في الحق في السلامة الشخصية وعدم الخضوع للتعذيب أو لغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة في المرتبة الثالثة من خلال 8 انتهاكات شكلت نسبتها 7.2%.

وفي المرتبة الرابعة حل الاعتداء على الحقوق في مجال شؤون القضاء من خلال 7 انتهاكات شكلت نسبتها 6.3%، يليها في المرتبة الخامسة الاعتداء على الحق في التملك ب 5 انتهاكات نسبتها 4.5%.

وفي المرتبة السادسة والأخيرة حلت الاعتداءات الماسة في الحق في حرية التنقل والسفر من خلال انتهاك واحد بنسبة 0.9% من مجموع الانتهاكات.

الحق المعتدى عليه	التكرار	%
الحق في حرية الرأي والتعبير والإعلام	55	49.2%
الحق في الحرية والأمان الشخصي	35	31.5%
الحق في السلامة الشخصية وعدم الخضوع للتعذيب أو لغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة	8	7.2%
الحقوق في مجال شؤون القضاء (المحاكمة العادلة)	7	6.3%
الحق في التملك	5	4.5%
الحق في حرية التنقل والسفر	1	0.9%
المجموع	111	100%

التوصيات:

- وقف العمل بأمر الدفاع رقم (8) كونه يمس حرية الرأي والتعبير عموماً وحرية الإعلاميين خصوصاً.
- إلغاء المادة 11 من قانون الجرائم الإلكترونية باعتبار أنّ الذم والقبح والتحقيق معاقب عليه بموجب نصوص قانون العقوبات وفي حال ارتكابه من صحفي يخضع لقانون المطبوعات والنشر.
- وقف حظر النشر بالقضايا العامة لما فيه من مسّ في حق الحصول على المعلومات وحرية الرأي والتعبير.
- تعديل قانون نقابة الصحفيين الذي يفرض إلزامية العضوية للنقابة لمن يعمل بالعمل الصحفي، وأيضاً تعديل قانون المطبوعات والنشر الذي يشترط أن يكون رئيس التحرير عضواً في نقابة الصحفيين، ما يشكل مخالفة لمبدأ طوعية الانتساب للنقابات.
- تعديل المواد (118) و (191) و (195) و (150) من قانون العقوبات والتي تشكل قيوداً على حرية الرأي والتعبير والإعلاميين.
- التوقف عن مساءلة الصحفيين ونشطاء حرية الرأي والتعبير بموجب قانون منع الإرهاب.
- احترام الحكومة لقانون الاجتماعات العامة وذلك بعدم فرض سلطتها بشكل تعسفي بالقيام بمنع أنشطة سلمية للتعبير عن الرأي.
- إلغاء قانون منع الجرائم، أو تعديله؛ بحيث تلغى صلاحية التوقيف الإداري عموماً وعلى قضايا ذات الصلة بحرية الرأي والتعبير.
- تعديل جميع التشريعات التي تقيد الوصول إلى المعلومات وحرية التعبير على الإنترنت.
- ينبغي تطوير استراتيجية وطنية واضحة المعالم في تعامل السلطات مع المسائل المتعلقة بحرية الرأي والتعبير والتجمع السلمي بكل شفافية وعلى قدم المساواة مع جميع المؤسسات الإعلامية.
- على السياسات الحكومية التشجيع على تعددية وتنوع وسائل الإعلام بما يضمن التنوع الثقافي للمجتمع.
- وقف ملاحقة السلطات النشطاء على «فيسبوك» على منشوراتهم وعليها احترام حرية الرأي والتعبير بكافة الوسائل.

06 الحق في التجمع السلمي³²



إنّ الحق في التجمع السلمي يعد أحد معايير حقوق الإنسان، كما أنّه يعد شرطاً أساسياً من الشروط المطلوبة لتمكين المجتمع بمختلف مكوناته للعمل بحرية واستقلالية، وقد كفل الدستور الأردني للمواطنين الحق في الاجتماع والتنظيم؛ حيث أشار أنّ للأردنيين حق الاجتماع ضمن حدود القانون³³.

التشريعات

وفي سياق التطورات السياسية والاجتماعية التي شهدتها الأردن والمنطقة العربية في السنوات الأخيرة، قامت الحكومة والبرلمان بتعديل قانون الاجتماعات العامة؛ حيث ألغت شرط الحصول على موافقة الحاكم الإداري الخفية المسبقة على طلب تنظيم أي اجتماع عام، وهو ما كان يفرضه القانون القديم؛ حيث كان يشترط الحصول عليها قبل أربع وعشرين ساعة، على الأقل، من تاريخ الاجتماع العام أو المسيرة.

جاء التعديل على القانون باستبدال موافقة الحاكم الإداري الخفية المسبقة بشرط تقديم إشعار بعقد الاجتماع العام إلى الحاكم الإداري قبل الموعد المعين لإجراء أي منهما بثمان وأربعين ساعة، على الأقل، على أن يتضمن ذلك الإشعار أسماء منظمي الاجتماع العام وعناوينهم وتواقيعهم والغاية من الاجتماع ومكان وزمان أي منهما³⁴.

يحتوي قانون الاجتماعات العامة لغة غامضة توفر للحكومة سلطة تفريق التجمعات العامة ومعاقبة المشاركين في التجمع؛ حيث أعطى الحاكم الإداري صلاحية تفريق أي تجمع أو منع مظاهرة بالطريقة التي يراها مناسبة إذا تغيرت أهداف التجمع أو المظاهرة³⁵. وهذه اللغة تتيح سلطة واسعة للحكومة في تفريق التجمعات العامة باسم القانون الذي ينص أيضاً على أنّ كل من يخالف «الأمن والنظام العام» و /أو يسبب ضرراً للآخرين أو على الأموال العامة والخاصة،

32 . ساهم في إعداد هذه الجزئية مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية.

33 الدستور الأردني، المادة (16)، الأردن.

34 مركز الفينيق للدراسات، ورقة سياسات منظمات المجتمع المدني في الأردن: بين تقليص مساحة الحرية وتحدي الإطار

القانوني، 2020، الأردن.

35 قانون الاجتماعات العامة، المادة (7)، الأردن.

قد يكون مسؤولاً على حد سواء مدنياً وجنائياً³⁶؛ إذ إنّ غموض هذه النصوص توسع من سلطة الحاكم الإداري في فض الاجتماعات العامة والمسيرات والتظاهرات.

الممارسات

وعلى مستوى الممارسة العملية، نُفِّدَ الكثير من التجمعات السلمية خلال السنوات الماضية، وتم التعامل معها بهدوء من قبل السلطات العامة، إلا أننا شهدنا تفريق الكثير من التجمعات السلمية سواء أكانت أهدافها اجتماعية أم سياسية، بالقوة، وتوقيف العديد من المشاركين فيها. مارست الحكومة إجراءات إدارية قيدت إضراب المعلمين في عام 2019؛ إذ تم فض اعتصامهم في شهر أيلول / سبتمبر 2019 بالقوة، وقامت الحكومة بمحاولات عديدة لفض الإضراب الواسع الذي نفذه آلاف المعلمين في 25 تموز / يوليو 2020، وقررت الحكومة الأردنية إغلاق نقابة المعلمين وكافة فروعها في محافظات المملكة لمدة عامين، كما داهمت الشرطة مقر نقابة المعلمين الأردنيين في عمان، ومجموعة من مكاتبها في جميع أنحاء المملكة، وأغلقتها، واعتقلت الشرطة جميع أعضاء مجلس النقابة الثلاثة عشر، وتم الإفراج عنهم بعد ما يقارب الشهر وبالرغم من قرار تعليق نشاطات النقابة، لم يتوقف المعلمون عن الاحتجاج في كافة أنحاء المملكة، واستخدمت الحكومة القوة في فضّ الاعتصامات التضامنية مع المعلمين، والاعتقال المؤقت لمئات المشاركين فيها، وحذر رجال الأمن الصحفيين المتواجدين بالمكان من التصوير والنشر. منعت قوات من الشرطة والدرك والأمن الوقائي مقر حزب الشراكة والإنقاذ، المكان الذي قررت هيئة الدفاع عن المعلمين عقد اجتماعها فيه، وأبلغت قيادة الحزب بقرار المحافظ منع انعقاد المؤتمر الصحفي.

أوضح التقرير السنوي حول الاحتجاجات العمالية في الأردن؛ الذي أعده مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية أنّ عام 2019 شهد ارتفاعاً ملحوظاً في عدد الاحتجاجات العمالية بنسبة 31%، حيث بلغ عددها 266 احتجاجاً، مقارنةً بالعام 2018، والذي بلغ عدد الاحتجاجات فيه 203 احتجاجاً³⁷.

إنّ ممارسات الحكومة خلال فترة الانتخابات في عام 2020، وخلال فترة الحظر الشامل تحديداً، أظهرت أوجه التعارض بين خطاب الحكومة وممارساتها، فلم يلتزم الكثير من الأفراد بالحظر الشامل، وشاركوا بتجمعات عشوائية غير سلمية، ولم يتم تطبيق أوامر الدفاع في ظل تسجيل

36 قانون الاجتماعات العامة، المادة (8)، الأردن.

37 مركز الفينيق للدراسات، تقرير الاحتجاجات العمالية في الأردن، 2019، الأردن.

الأردن أعداد إصابات مرتفعة وصلت إلى 5 آلاف حالة في اليوم خلال فترة الانتخابات، وكان الأولى على الحكومة أن تنظم التجمعات السلمية التي حُرّم الأردنيون من ممارستها نتيجة تفعيل أمر الدفاع رقم (16) لعام 2020، الذي يقضي بمنع إقامة التجمّعات لعدد يزيد على 20 شخصاً لمنع تفشي فيروس كورونا «المستجد» حسب قول الحكومة، على أن تسمح بتجمعات عشوائية غير سلمية وممارسات غير قانونية.

إضافة إلى منع مجموعة من الأحزاب السياسية والمرشحين لانتخابات 2020، من إقامة مؤتمرات صحفية للحديث عن الانتهاكات التي شهدتها يوم الانتخاب، وفي هذا الإطار أصدر المركز الوطني لحقوق الإنسان بياناً عبّر فيه عن رفضه انتهاك الحق بالتجمّع السلمي سواء للأفراد أو للأحزاب السياسية، طالما أنّ هذه الاجتماعات لا تخالف معايير السلامة العامة ولا تتعارض مع قرارات قانون الدفاع من حيث عدد الأشخاص.

التوصيات:

- مراجعة قانون الاجتماعات العامة، وتعديل المادة الثانية من القانون المتعلقة بتعريف الاجتماع العام، بحيث لا يكون فضفاضاً، بل واضحاً لا اشتباه فيه، ويتم التفريق بينه وبين الاجتماع الخاص.
- تضمين قانون الاجتماعات العامة آلية واضحة للتجاوزات والمخالفات التي تدعو إلى فض التجمّعات، واستخدام القوة والاعتقال من الأجهزة المعنية.
- أن يتضمن قانون الاجتماعات العامة التعليمات المتعلقة بتنظيم الاجتماعات داخل القانون، وليس بشكل منفصل عنه.
- الاستفادة من تجربة فيروس كورونا، لتضمين تدابير وقائية واستراتيجية واضحة في التعامل مع الأزمات داخل قانون الاجتماعات العامة فيما يتعلق بالتجمّع السلمي للأفراد.

07 حرية تكوين الجمعيات والنقابات والأحزاب



يوجد حالياً ما يقارب (6000) منظمة مجتمع مدني في الأردن، موزعة على العديد من القطاعات، جمعيات ونقابات عمالية ونقابات أصحاب عمل وأندية وهيئات ونقابات مهنية؛ حيث يحوي سجل الجمعيات التابع لوزارة التنمية تحت مظلته (4482) جمعية، وتضم جملة هذه المنظمات ما يقارب مليون ونصف المليون عضو³⁸.

أولاً: الحق في تكوين الجمعيات

التشريعات

بالرغم من أنّ الدستور الأردني كفل للأردنيين الحق بتأسيس المنظمات المدنية، في المادة (16) «للأردنيين الحق في تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور»³⁹، إلا أنّ العديد من القوانين والأنظمة التي صدرت لتنظيم المجتمع المدني قيّدت ممارسة هذا الحق، وتمثلت هذه القوانين بما يأتي: (قانون الجمعيات، قانون العمل، قانون الشركات، وغيرها من القوانين الخاصة)، وهي تخالف المعايير الدولية ذات العلاقة.

ولا تحظى هذه المنظمات بمساحة من الحرية التي يجب أن تتمتع فيها وفق الشرعة الدولية لحقوق الإنسان وخاصة الحق في التنظيم والتجمع السلمي وحرية الرأي والتعبير، ويحيط عملها الكثير من المعوقات، بعضها منشأه التشريعات الناظمة لعملها، وبعضها الآخر ممارسات تقوم بها بعض المؤسسات الحكومية خارج نطاق القانون.

ويحدد قانون الجمعيات أربعة شروط يجب أن يفي به أي شخص يريد تكوين جمعية وهي: يجب أن يكون أردني الجنسية، يجب أن يكون العمر 18 عاماً أو أكبر، يجب أن يتمتع بالكفاءة القانونية، كما يجب ألا تكون لديه أية إدانات جنائية. وقد رفضت الحكومة تسجيل العديد من الجمعيات دون إبداء الأسباب.

38 مرجع سابق، مركز الفينيق، ص (2)

39 . الدستور الأردني، المادة (16)، الأردن.

وهذا يتعارض مع ما كفلته الشريعة الدولية لحقوق الإنسان من أن لكل فرد حقه في تأسيس والانضمام لأي منظمات سلمية بالشكل الذي يراه مناسباً؛ حيث ضمن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان هذه الحقوق، وأكد على ذلك العهدان الدوليان للحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولم يجز للحكومات بوضع قيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي.

ويسمح لغير الأردنيين بتأسيس جمعية، شريطة الحصول على موافقة من رئاسة الوزراء، وهذا مخالف للمعايير الدولية التي منحت الحق «لكل فرد» ولم تحدد الجنسية، مع العلم أنه لا يوجد ما يمنع غير الأردنيين قانونياً من الانتساب للجمعيات والنقابات العمالية كأحد منظمات المجتمع المدني (أعضاء مؤازرين)، ولكن ليس المشاركة في تأسيسها، أو المشاركة في الانتخاب أو الترشح.

السياسات والممارسات

يعتبر موقف الحكومة السلبي تجاه منظمات المجتمع المدني واتهامها لها بالفساد وحياسة رؤوس الأموال وتوفير قاعدة لجهات أجنبية معادية وخلق مشكلات اجتماعية، أحد أهم الأسباب التي تعيق عمل منظمات المجتمع المدني بشكل فاعل، كما أنّ غياب آليات التنسيق والتنظيم بين ممثلي الحكومة وممثلي منظمات المجتمع المدني، وغياب التنسيق بين منظمات المجتمع المدني نفسها يعيق التعاون والتشارك في تنفيذ نشاطات ومشاريع مشتركة من شأنها أن تصب في مصلحة البلد.

تواجه العديد من منظمات المجتمع المدني مثل؛ النقابات العمالية أو الحركات الطلابية وبعض المنظمات المختصة بالدفاع عن حقوق الإنسان، العديد من التحديات الداخلية والخارجية في عملها، ويتمثل التحدي الأكبر في إلزامها قانونياً بالحصول على موافقة مجلس الوزراء على كافة عمليات التمويل.

إنّ سلطة الموافقة أو رفض تسجيل جمعية ما، تقع ضمن اختصاص سجل الجمعيات والتي لا تحتاج إلى تبرير لرفض أي جمعية، وعدم وجود سبب محدد لقرار رفض تأسيس جمعية ما، يجعل من الصعب الطعن بالقرار، وهذا يعني أنّ الرفض لا يستند إلى معايير منهجية ولكنه متروك إلى تقدير المسؤولين.

تواجه الشركات غير الربحية عائقاً يتمثل في حصر القانون لعملها في مجالات محددة فقط هي: الصحة، التعليم، تمويل المشاريع الصغيرة والترويج للاستثمار والتدريب، بالإضافة إلى فرض قيود على وسائل الحصول على التمويل الدولي؛ حيث يطلب من الجمعيات الحصول على موافقة مجلس الوزراء قبل تلقي التمويل بمقتضى قانون الجمعيات رقم 51/2008 المادة 17 (هـ)⁴⁰ وقانون الشركات رقم 73/2010 المادة 7 مما يحد بشدة من نطاق عملها⁴¹، ويتعين عليها تقديم تقارير سنوية إلى الوزارة المعنية بعملها وأن لا تعارضها أو تنتقدها من خلال عملها.

وهذا يتعارض مع القوانين الدولية التي تدافع عن حق منظمات المجتمع المدني بالقيام بأنشطة للحصول على الموارد اللازمة لتمويل أعمالها وأنشطتها المختلفة، سعياً لتغطية نفقاتها، على أن لا يكون الهدف من الحصول على المال تحقيق منفعة مادية خاصة لأعضاء المنظمة، وهذا ما أكدته بشكل ضمني العهد الدولي بشأن الحقوق المدنية والسياسية عندما أشار إلى عدم وضع أي قيود على حق التنظيم⁴²، هذا فضلاً عن إعلان الأمم المتحدة للمدافعين عن حقوق الإنسان بالحق في التمويل باعتباره حقاً جوهرياً وضرورياً؛ حيث أكد على أن لكل فرد الحق، بمفرده وبلاشتراك مع غيره، في تلقي واستخدام موارد يكون الغرض منها صراحة تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، بالوسائل السلمية.⁴³

وتشترط الحكومة حصول الجمعيات على تمويل أجنبي بموافقة مجلس الوزراء، عن طريق لجنة التمويل الأجنبي بموجب تعليمات خاصة، من خلال رسالة رسمية تتضمن تفاصيل المشروع ومصدر التمويل، وقيمته، وعلى ماذا ستنفق، وكذلك الحال بالنسبة للشركات غير الهادفة للربح المسجلة وفق قانون الشركات؛ إذ يلزمها القانون والنظام الخاص بعملها بالحصول على موافقة وزارة الصناعة والتجارة، وتنتظر الموافقة قبل المباشرة بتنفيذ المشروع، واستقبال التمويل، وكذلك الحال بالنسبة للنقابات العمالية؛ حيث لا يمكنها الحصول على تمويل خارجي بدون موافقة اتحاد نقابات العمال ووزارة العمل على ذلك.

وعلى أرض الواقع، يعاني القائمون على إدارة الجمعيات والشركات غير الربحية من مشكلة تأخر الحصول على الموافقات الحكومية أو رفضها، ما يحرم هذه الجمعيات والشركات فرصة الحصول على مواردها.

40 قانون الجمعيات، المادة (17)، الأردن.

41 قانون الشركات، المادة (7)، الأردن.

42 العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة (22)، 1966.

43 إعلان الأمم المتحدة لحماية المدافعين عن حقوق الانسان، المادة (13)، 1998.

وجرى فرض قيود إضافية خلال الأشهر الماضية على حرية الحصول على تمويل؛ إذ إنّ موافقات مجلس الوزراء تشترط تنفيذ أنشطة المشاريع الموافق عليها تحت إشراف الوزارات ذات الاختصاص.

ثانياً: الحق في تكوين النقابات

التشريعات

وفيما يتعلق بتشكيل النقابات العمالية، فإنّ قانون العمل الأردني في المادة (98)⁴⁴ منه وما يليها، يقيد حرية تشكيل النقابات العمالية مناقضاً لذلك معايير حرية التنظيم النقابي المتعارف عليها في الشريعة العالمية لحقوق الإنسان واتفاقيات منظمة العمل الدولية، ومخالفاً أيضاً الدستور الأردني الذي ينص في المادة (16) على حق الأردنيين في تشكيل النقابات⁴⁵، وقد قيد قانون العمل الأردني حق العاملين في تشكيل نقابات من خلال السماح بتشكيل 17 نقابة عامة، تشكل فيما بينها اتحاداً بقوة القانون.

ويقيد قانون العمل تأسيس النقابات العمالية بالموافقة المسبقة من قبل الحكومة ممثلة بوزارة العمل؛ حيث يمتلك وزير العمل سلطة إصدار التصنيف المهني الذي يحدد القطاعات العمالية التي يجوز للعمال تشكيل نقابات فيها، وكذلك تم منح وزير العمل صلاحية حل النقابات العمالية بعد أن كانت بيد القضاء.

تتطلب المادة 98 الفقرة هـ من قانون العمل الأردني⁴⁶، أن يكون مؤسس أي نقابة أردنياً، وهذا يعتبر تمييزاً واضحاً ضد الأجانب وحقوق الإنسان، ليس له أي داعٍ أو مبرر.

السياسات والممارسات

منحت صلاحية تصنيف المهن التي لها الحق في تأسيس نقابات دون غيرها إلى جانب المهن التي لا يحق للعاملين فيها تأسيس نقابات إلى اللجنة الثلاثية المكونة من الحكومة، ونقابات العمال، ونقابات أصحاب العمل، وهذه اللجنة سمحت بتأسيس 17 نقابة عمالية فقط في عام 1976 حيث قامت بتجميع مئات المهن في 17 نقابة فقط، ومنذ ذلك الحين لم تسمح وزارة العمل وفق القانون والقرارات الصادرة بموجبه بتأسيس أية نقابة عمالية جديدة، والقانون يشترط الحصول على ترخيص من الحكومة، وليس الإخطار كما تنص عليه المعايير الدولية في

44 قانون العمل الأردني، المادة (98)، الأردن.

45 الدستور الأردني، المادة (16)، الأردن.

46 قانون العمل الأردني، المادة (98) الفقرة (هـ)، الأردن.

هذا الشأن، الأمر الذي يعد انتهاكاً صريحاً لمبادئ وحرية التنظيم النقابي المنصوص عليها في العهود والمواثيق الدولية ذات العلاقة.

هذه التقييدات تشكل مخالفة صريحة لمضامين العهدين الدوليين للحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إلى جانب مخالفتها لنصوص اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (87) بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، والتي أصبحت ملزمة لجميع الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية منذ عام 1998، وبالتالي فهي ملزمة التطبيق للأردن رغم عدم مصادقته عليها.

وفيما يتعلق بالموظفين الحكوميين، فهم محرومون من حق تشكيل نقابات عمالية، رغم صدور قرار تفسيري من المحكمة الدستورية في عام 2013 أجاز فيه للعاملين في القطاع الحكومي تشكيل نقابات عمالية خاصة بهم⁴⁷، إلا أن الحكومة لم تجر أي تقدم باتجاه تشكيل نقابات عمالية لهم منذ ذلك الوقت.

تتعارض إلزامية العضوية في النقابات المهنية وغرف الصناعة والتجارة التي يخضع كل منها لقوانين خاصة مع المعايير والممارسات الفضلى في حق التنظيم النقابي؛ إذ يجب أن تكون العضوية اختيارية، ولا تعتمد على نظام الجباية من أعضائها لصالح صناديقها؛ إذ لا يستطيع أي مهني في بعضها ممارسة عمله دون الاشتراك في عضوية هذه النقابات. وبسبب القيود المذكورة على حرية التنظيم النقابي، تم إنشاء النقابات المستقلة، إلا أنه لا يتم الاعتراف بشرعيتها ولم يتم ترخيصها؛ لعدم تسجيلها في وزارة العمل، الأمر الذي يتطلب تعديل قانون العمل الأردني، بما يتناسب مع الممارسات الفضلى لحق التنظيم النقابي، ولا تختلف مبادئ ومجالات هذه النقابات عن النقابات المهنية المسجلة التي تسعى إلى ضمان حقوق العمال والدفاع عنها في مختلف قطاعات الأعمال، ويضم هذه النقابات، الاتحاد العام للنقابات المستقلة.

47 قرار المحكمة الدستورية التفسيري رقم (6)، 2013، الأردن.

ثالثاً: الحق في تكوين الأحزاب

ينظم عمل الأحزاب الأردنية قانون الأحزاب الأردنية رقم (39) لسنة 2015، ويمكن إبداء الملاحظات التالية على القانون بالتالي⁴⁸:

1. ضرورة مراجعة النصوص القانونية النازمة للحق في تأسيس الأحزاب السياسية بشكل يكرس هذا الحق الدستوري، وذلك من خلال تفعيل استقلالية الجهة القانونية المرتبطة بتأسيس الأحزاب السياسية والإشراف عليها وعدم تبعيتها للسلطة التنفيذية من خلال تعيين موظفين حكوميين فيها.

2. أن يتم ربط الأحزاب السياسية، من حيث الإشراف عليها وإدارتها، بالهيئة المستقلة للانتخاب في الأردن وما يقابلها في الدول الأخرى، فهي الجهة الدستورية المنوط بها مهمة الإشراف على إجراء الانتخابات النيابية وإدارتها في جميع مراحلها في الأردن، وعليه، فإن الصلة بين تأسيس الأحزاب السياسية ومتابعة شؤونها الداخلية وإجراء الانتخابات النيابية، تتمثل في أن النهج الإصلاحى الدستوري في الأردن يدفع نحو الأخذ بفكرة الحكومة البرلمانية، التي تقوم على أساس تكليف الحزب السياسى الفائز بالانتخابات التشريعية بتشكيل الحكومة البرلمانية، ما يجعل من العلاقة بين متابعة شؤون الأحزاب السياسية وإجراء الانتخابات النيابية من جانب الهيئة المستقلة للانتخاب في الأردن علاقة وثيقة تقوم على أساس قانوني ودستوري سليم.

3. إعادة النظر في إجراءات تأسيس الأحزاب السياسية بهدف التخفيف من القيود والإجراءات القانونية المطولة المتمثلة في تقديم طلب تأسيس وانتظار صدور قرار منح الإذن والترخيص من عدمه من قبل جهة حكومية، فنظام الإذن والترخيص المسبق لتسجيل الحزب السياسى يمكن استبداله بنظام الإخطار المسبق الذي يقوم على مجرد إعلام الجهات الحكومية المسؤولة برغبة مجموعة من الأشخاص في تأسيس حزب سياسى وفق أحكام القانون، وضمن إطار رقابة كل من السلطة الحكومية والسلطة القضائية في حال الإخلال بينود وأحكام القانون النافذ.

48 . ليث كمال نصراويين: النظام القانوني للأحزاب السياسية في الأردن: دراسة مقارنة، (المجلة الدولية للقانون. 2016)

4. ضرورة تكريس الحق للأحزاب السياسية في إيجاد مصادر تمويل مالية خاصة بها من دون أي قيود إجرائية أو تنظيمية تفرض عليها من قبل السلطة الحكومية، وأن تفرض أسس قانونية خاصة بتنظيم عملية الدعم الحكومي للأحزاب السياسية من ميزانية الدولة في صلب القانون، وليس في نظام خاص بذلك يصدر عن مجلس الوزراء، فحق الحزب السياسي في الحصول على التمويل الحكومي يجب ألا ينظر إليه باعتباره انتقاصاً من استقلالية الحزب، وإنما هو حق له وواجب على الدولة لقاء ما يقوم به الحزب السياسي من دور سياسي واجتماعي في الحياة العامة.

5. تضييق إطار الطعن بحل الحزب السياسي من جانب السلطة الحكومية إلى القضاء، وألا يتم التوسع في إجراءات التدابير الاحترازية المؤقتة التي يصدرها القضاء النظامي أثناء إجراءات النظر في الدعوى وفيما يتعلق بوقف الحزب السياسي عن العمل خلال فترة النظر في الدعوى المقامة وصدور حكم نهائي قطعي فيها.

وعلى صعيد ممارسة الأحزاب السياسية الأردنية عملها بحريّة ورغم أنّ عددها وصل إلى 50 حزباً سياسياً، إلا أنها ما زالت تعاني من العديد من المشكلات على أرض الواقع أبرزها:

- ما زالت الأحزاب الأردنية غير قادرة على الوصول إلى البرلمان، خاصة في الانتخابات النيابية التي جرت في عام 2020، حيث إنّ الأحزاب التي نجحت قليلة جداً، وذلك نتيجة للأجواء غير الودية من قبل الحكومة تجاه الأحزاب، وعدم القدرة على تمتعهم بفرص تنفيذهم لأنشطتهم والتضييق عليهم، مما جعلهم في وضعية بعيدة عن التأثير في السياسات العامة والقدرة على الوصول إلى المواطنين، يضاف إلى ذلك أنّ قانون الانتخاب لا يساعد على تمكين الأحزاب من تشكيل قوائم حزبية تساهم في تكوين حكومة برلمانية؛ مما أفقد دور الأحزاب الفاعلية والقدرة على اتخاذ القرار؛ حيث لم تنجح أية قائمة انتخابية في الحصول على أكثر من مقعد واحد، مما يلغي قيمة وفاعلية القائمة النسبية في قانون الانتخاب.

- تعرض بعض أعضاء الأحزاب للملاحقة والتضييق على خلفية آرائهم السياسية، ومن ذلك مثلاً ما تعرض له الأمين العام لحزب الوحدة الشعبية الأردني سعيد ذياب على خلفية آرائه العلنية؛ حيث أوقفت السلطات الأردنية «ذياب» عدة مرات منذ 18 حزيران / يونيو الماضي على خلفية نشره مقالاً على موقع الحزب وصفحته الرسمية بشأن رفض التبعية السياسية والاقتصادية للأردن والدعوة إلى استكمال استقلال البلاد بالتححرر من التبعية لجهات خارجية اقتصادياً وسياسياً.

- ضعف الحوار المثمر بين الحكومة والأحزاب الأردنية، بالإضافة إلى عدم إشراك الحكومة للأحزاب في مشاورات جادة حيال القوانين الناظمة للحياة السياسية والتشريعات الوطنية المهمة التي تمسّ حقوق المواطنين، وعدم إشراكهم في اللجان الوطنية التي ترسم السياسات الوطنية العامة.
- التمييز الذي يمارس من قبل السلطات على أعضاء الحزب من حيث عدم حصولهم على الموافقات الأمنية عند تعيينهم في بعض المؤسسات الحكومية، وملاحقة طلاب الجامعة الحزبيين بسبب انتمائهم الحزبي، وتضييق فرص الحصول على المنح خاصة للمكرمة العسكرية في الجامعات.

التوصيات:

- إعادة النظر باشتراط الحصول على موافقة مسبقة على تأسيس الجمعيات من قبل سجل الجمعيات، باتجاه التحول نحو التسجيل، وفي حال اعتراض سجل الجمعيات أو جهة رسمية أخرى يمكنها اللجوء إلى القضاء.
- امتناع سجل الجمعيات عن التدخل في اختيار أسماء الجمعيات وأهدافها، طالما أن الاسم المقترح والأهداف المقترحة لا تخالف القانون وتدخل ضمن نطاق عمل الجمعيات.
- منح صلاحية حل الجمعيات -أيّاً كان سبب ذلك- إلى السلطة القضائية بدلاً عن منحها لوزير التنمية الاجتماعية المعمول بها حالياً.
- الامتناع عن ربط تنفيذ المشاريع التي يوافق عليها مجلس الوزراء بإشراف الوزارات ذات العلاقة.
- امتناع سجل الجمعيات ووزارة التنمية الاجتماعية عن ممارسة أي شكل من أشكال الرقابة القبلية على أداء الجمعيات سواء بحضور الاجتماعات أو الحصول على مواردها (التمويل الداخلي والخارجي)، والاكتفاء بوضع معايير محددة آليات العمل تعتمد على أفضل معايير الحوكمة والشفافية والإفصاح، والاكتفاء بالرقابة البعدية عبر التقارير الإدارية والمالية السنوية.
- تعديل قانون العمل رقم (8/1996) المادة 116 (1)) والذي يجيز للوزير حل أي نقابة، وذلك من أجل تعزيز استقلالية ونطاق عمل النقابات العمالية.
- الاعتراف بالنقابات المستقلة وتسهيل عملية ترخيصها وفق القانون.
- تعديل قانون العمل (8/1996) المادة 98 فقرة (هـ)، وإعطاء الحق للأجانب لتأسيس النقابات.
- إعادة النظر بقانون الأحزاب بحيث تكون الجهة المعنية بالتسجيل هي جهة مستقلة عن الحكومة، وممكن أن تكون الهيئة المستقلة للانتخاب من تقوم بهذا الدور.
- إعادة النظر بقانون الأحزاب بحيث يتم تسجيل الأحزاب وليس بالحصول على الموافقة من قبل الحكومة على إنشائها.
- إيجاد مصادر تمويل مالية خاصة بها من دون أي قيود إجرائية أو تنظيمية تفرض عليها من قبل السلطة الحكومية.
- احترام دور الأحزاب في تنفيذ أنشطتها دونما قيود أو تضييق وعدم ملاحقة أعضائها أو إداراتها نتيجة عملهم الحزبي أو التعبير عن آرائهم.
- على الحكومة إشراك الأحزاب والجمعيات والنقابات في كل الحوارات الخاصة بالتشريعات الوطنية، خاصة تلك المتعلقة بالحريات والحقوق الاقتصادية.

08 الحق في الانتخاب

يتناول هذا الحق موضوعين وهما؛ الانتخابات النيابية لعام 2020 والمشاركة السياسية للشباب في الأردن.



أولاً: الانتخابات النيابية لعام 2020:

رغم ظروف جائحة كورونا قامت الحكومة بتنظيم الانتخابات النيابية لمجلس النواب الأردني التاسع عشر وفقاً للاستحقاق الدستوري، وذلك على الرغم من تباين الآراء بين المواطنين والقوى السياسية حول ملاءمة ومشروعية عقدها في ظل الجائحة.

عمل تحالف راصد على مراقبة الانتخابات النيابية 2020⁴⁹، وأهم النتائج التي توصل إليها كانت على النحو الآتي:

أولاً: إن إصرار النظام السياسي على إجراء الانتخابات البرلمانية للمجلس التاسع وترسيخ الأطر الدستورية وضمان التقدم في عملية التحول الديمقراطي وتطبيق المادة 24 من الدستور التي تنص على أن الأمة مصدر السلطات والتأكيدات الملكية الدائمة على المضيّ قدماً في إرساء قواعد الديمقراطية كأداة تساهم في إشراك الشعب بعملية صنع القرار، انعكس بدوره على نوعية الجهود المبذولة من قبل مؤسسات الدولة الأردنية الرسمية وغير الرسمية، وظهر ذلك جلياً من خلال تصريحات الملك عبدالله الثاني في شباط / فبراير من العام 2020 وتأكيداته على أننا مقبلون على استحقاق دستوري يتمثل بإجراء انتخابات نيابية، علماً بأن هذا التصريح كان قبيل جائحة كورونا والظروف الاقتصادية التي رافقتها؛ حيث أكد جلالة الملك على أهمية الموازنة بين سلامة وصحة المواطن والمضيّ قدماً بالاستحقاقات الدستورية، وصدرت الإرادة الملكية بإجراء الانتخابات بتاريخ 2020/7/29، مما يدل بشكل واضح على تواجد الإرادة السياسية العليا لدى النظام السياسي في الحفاظ على سلامة وصحة المواطن، وترسيخ الأطر الدستورية واستدامة المسار الديمقراطي رغم كافة المعوقات والتحديات. **ثانياً:** أظهرت إدارة الهيئة المستقلة للانتخاب قدرًا كبيراً من الحياد والنزاهة في إدارتها للعملية

49 . التقرير النهائي لمخرجات مراقبة الانتخابات البرلمانية الأردنية 2020.

الانتخابية؛ إذ لاحظ فريق راصد تعامل إدارة الهيئة المستقلة للانتخاب بحياذ كبير مع معظم المترشحين والمترشحات والقضايا المرتبطة بالعملية الانتخابية، وظهر ذلك خلال فترة الحملات الانتخابية ويوم الاقتراع والفرز وآليات العمل التي انتهجتها الهيئة في استخدام ضابطتها العدلية.

ثالثاً: ضمن إطار متابعة عملية تسجيل المترشحين والمترشحات والفترة الزمنية التي تلتها، رصد فريق المراقبين الميدانيين عدداً من الشكاوى المتعلقة بتدخلات من قبل بعض الجهات الرسمية وشبه الرسمية قبيل انتهاء موعد الانسحابات الرسمية؛ بهدف تحييد وسحب بعض المرشحين ضمن بعض الجماعات السياسية وذلك أثر بشكل حقيقي على معيار حرية المترشحين والمترشحات من جهة، ومعيار حرية الناخبين والناخبات من جهة أخرى، ويذكر أنّ هذه التدخلات أسهمت بشكل مباشر أو غير مباشر بالتأثير على مخرجات العملية الانتخابية، ومثال ذلك ما حصل في الدائرة الثالثة في عمان ودائرة مادبا الانتخابية، واستناداً على ما تقدم فإننا في «راصد» نوصي بضمان عدم التدخل من أي جهة كانت وذلك انسجماً مع تطلعات الأردنيين نحو إجراء انتخابات أكثر حرية ومواءمة للتوجيهات الملكية وذلك بهدف الحفاظ على المسار الديمقراطي ولضمان بناء المؤسسة التشريعية ارتكازاً على اختيارات وتوجهات الناخبين والناخبات.

رابعاً: شكل استخدام المال الفاسد وما ارتبط به من عمليات شراء أصوات قبيل يوم الاقتراع وحتى يوم الاقتراع تأثيراً على مجمل العملية الانتخابية، وشهدنا في هذه الانتخابات انتشاراً غير مسبوق لتفاقم هذه الظاهرة والتي بدورها أثرت سلباً على مخرجات العملية الانتخابية، كما شهدت هذه العملية الانتخابية بكافة مراحلها تحويل 51 قضية مرتبطة بعمليات شراء الأصوات واستخدام المال الفاسد منها؛ 9 قضايا حولت إلى الأجهزة الأمنية، بينما حولت 42 قضية إلى المدعي العام، وتم البت ببعض القضايا لغاية إصدار هذا التقرير (85 يوماً بعد يوم الانتخابات، وتم الحكم بالسجن على مجموعة من الأشخاص المتورطين بالقضايا التي تم البت بها، علماً بأنّ كافة القضايا التي تم تحويلها إلى المدعي العام قدمت الهيئة المستقلة للانتخابات أدلة وبراهين بشأنها دون أن يتم البت بالبعض منها، وهذا ساهم بشكل حقيقي بإضعاف ثقة المواطن في معاقبة مرتكبي هذه التجاوزات والحد من هذه الظاهرة، وبالتالي ازدادت حالات شراء الأصوات التي تم ضبطها خلال يوم الاقتراع، وإننا في «راصد» نوّكد على أنّ هذه الظاهرة أخلّت بالعدالة الانتخابية ما بين المترشحين والمترشحات من جهة، كما أخلت بالحرية الانتخابية للناخبين والناخبات من جهة أخرى وعززت الضغوط الممارسة عليهم واستغلال احتياجاتهم الاقتصادي).

خامساً: فيما يتعلق بأداء العاملين والعاملات في العملية الانتخابية فقد أظهرت كوادرجان الانتخاب المنتشرة في كافة دوائر المملكة ضعفاً في تطبيق الإجراءات والتعليمات الخاصة بالعملية الانتخابية خصوصاً عمليات التجميع التي شهدت العديد من الممارسات والاجتهادات الشخصية، والتي يخشى بأنها أثرت على بعض نتائج المترشحين، بالإضافة إلى بعض الممارسات التي حدثت أثناء التجميع النهائي وتسببت في بعض الحالات بالفوضى من قبل إما المترشحين أو مندوبيهم.

سادساً: أما بما يتعلق بأداء لجان التجميع النهائي على مستوى الدوائر الانتخابية، فقد كشفت عملية المراقبة من قبل فريق راصد وجود تباين في وضوح الإجراءات وتطبيقها، وهذا كان عاملاً أساسياً في زيادة حدة التوتر في مقار التجمع النهائي، كما لوحظ تكرار الأخطاء أثناء عمل مدخلي البيانات سيما وأنّ عملية الإدخالات يتم بثها بشكل مباشر أمام الحضور وهذا ساهم في الحد من ثقة ومصداقية اللجان أمام بعض المترشحين والمترشحات.

سابعاً: بخصوص الإطار التشريعي الناظم للعملية الانتخابية فإنّه وحسب المعايير الدولية للتطبيق الديمقراطي، لا يوجد أي إلزام للدول بتحديد نظام انتخابي معين؛ إذ إن الأنظمة الانتخابية حول العالم يتم اختيارها بما يتناسب مع العوامل المحلية للدولة، مثل البيئة السياسية المحلية والثقافة الانتخابية وتجانس المكونات المجتمعية وقدرة الأحزاب والتنظيمات السياسية على استقطاب الناخبين، إلا أنّ الممارسات الفضلى في العديد من الدول قد بينت أنّ الوصول إلى إصلاح الانتخابي المنشود، يتطلب تطوير النظام الانتخابي بما يتناغم واحتياجات التنمية السياسية المرتكزة على العوامل المحلية سالفة الذكر.

ولا يمكن النظر إلى النظام الانتخابي كركيزة لآلية توزيع القوى السياسية فحسب؛ إذ إنّ العديد من الأبحاث والدراسات المختصة بينت أنّ الأنظمة الانتخابية مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بنزاهة العملية الانتخابية ومعدلات تطور السلوك التصويتي، وعلى ذلك، فعند العمل على إيجاد نظام انتخابي بديل، فإنّه لا بد من مراعاة الاحتياجات التنموية المتعلقة بالضمانات الإجرائية التي يخلقها النظام الانتخابي وقدرته على رفع وعي الناخبين بالتوازي مع مراعاة الاحتياجات المتعلقة بتمكين التنظيمات والأحزاب السياسية.

إنّ الضمانات الإجرائية على الصعيدين؛ التشريعي والتقني، تشكل عنصراً أساسياً في ضمان نزاهة وشفافية وحرية وعدالة العملية الانتخابية بمختلف مراحلها؛ إذ إنّ الإطار القانوني الناظم للانتخابات النيابية، والمتمثل بالدستور وقانون الانتخاب لمجلس النواب وقانون الهيئة المستقلة للانتخاب بالإضافة إلى التعليمات التنفيذية الصادرة عنها تشكل بمجموعها مرتكزات سير العملية الانتخابية، وقد بينت مخرجات مراقبة حيثيات المراحل الانتخابية منذ بدايتها وجود قصور في هذه المرتكزات أدى في بعض الأحيان إلى وقوع انتهاكات انتخابية حرجة دون محاسبة المسؤولين عنها أو تصحيح أثرها.

كما قد خلص المركز الوطني لحقوق الإنسان⁵⁰ من خلال عملية رصده ومراقبته لمجريات العملية الانتخابية إلى ما يلي:

1. جاءت العملية الانتخابية في مرحلة سياسية واقتصادية واجتماعية وصحية صعبةً في ظل انتشار فيروس كورونا والعمل بموجب قانون الدفاع، الأمر الذي ألقى بظلاله على مجريات العملية الانتخابية.
2. اتسمت هذه الانتخابات بضعف المشاركة الشعبية؛ إذ بلغت %29.90 حسب البيانات الصادرة عن الهيئة المستقلة للانتخاب مقارنةً بالانتخابات النيابية السابقة التي بلغت %36، وهي نسبة تضعف من القناعة العامة بتمثيلية المجلس.
3. كرّست هذه الانتخابات كسابقتها التنافس بين الانتماءات المناطقية والجهوية الضيقة بعيداً عن التنافس الحزبي والبرامجي؛ إذ لم يؤدّ قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (6) لسنة 2016 إلى خلق أو إفراز قوائم حقيقية في المجلس المنتخب، وهذا يعود بشكل رئيس إلى النظام الانتخابي القائم على اعتماد القائمة النسبية المفتوحة، وعوامل أخرى.
4. تفاقم ظاهرة المال السياسي (الأسود)، وانتشار عمليات شراء الأصوات على نطاق واسع، بما أثر على مسار العملية الانتخابية برمتها.
5. لم تسعف النصوص القانونية، وخاصة الجزائية منها، في معالجة ظاهرة الجرائم الانتخابية والمال الأسود والحد منها، ما أدى إلى تشجيعها وإفلات المسؤولين الحقيقيين عنها، وبالنتيجة تزييف إرادة الناخبين، الأمر الذي يعد مؤشراً على حجم التقصير في التعامل مع هذه الظاهرة ويثير تساؤلات حول مدى الجدية في التعامل معها.
6. ممارسة الضغط والتأثير على إرادة المرشحين من خلال تدخل بعض الجهات في تشكيل

50 . الملخص التنفيذي لتقرير المركز الوطني لحقوق الإنسان حول مجريات الانتخابات النيابية لمجلس النواب التاسع عشر لعام

2020، عمّان كانون الثاني 2021.-

- القوائم قبل موعد الترشح مما كان له الدور الكبير في مخرجات العملية الانتخابية، من خلال تحديد مسارات التنافس.
7. التأثير على إرادة الناخبين والحيلولة دون وصول بعضهم إلى مراكز الاقتراع للإدلاء بأصواتهم من قبل أنصار بعض المرشحين، وحرمانهم من ممارسة حقهم في الاقتراع.
8. اتسام العديد من الإجراءات المتبعة من قبل الهيئة المستقلة للانتخاب بالخلل إما في التعليمات أو في مخالفتها لها، والتي تم الإشارة إليها سابقاً بشكل مفصل.
9. يرى المركز الوطني لحقوق الإنسان أنّ ما تم رصده وتوثيقه من انتهاكات ومخالفات رافقت العملية الانتخابية، وخاصة في فترة الترشح والاقتراع، قد بلغ بعضها من الجسامة حدّاً يعيب العملية الانتخابية برمّتها.

ثانياً: المشاركة السياسية للشباب⁵¹ :

غياب المشاركة الحقيقية للشباب في الأردن على مستوى الحياة العامة والسياسية يعود لمجموعة من الأسباب ومنها ما له علاقة بآليات وأدوات التعامل مع الشباب وخاصة بالتشريعات؛ حيث انحصرت مشاركتهم بالمعسكرات السنوية التقليدية والأعمال التطوعية، وأردنا من خلال هذا التقرير التركيز على العوائق التي تقف أمام مشاركة الشباب؛ من أهمها بعض التشريعات، بالإضافة إلى غياب الحوار الجدي والعميق بشكل مستمر ومتواصل لتجسير الفجوة وتعزيز الثقة بينهم وبين الحكومة والمسؤولين المعنيين بقضايا الشباب من الجهات كافة، والواسطة والمحسوبية، وانتشار الفساد الإداري في التعيينات والترقيات الوظيفية، بما يتنافى مع العهود الدولية لحقوق الإنسان ومبادئ الدستور الأردني، وهو ما أفقدهم الثقة بعمليات الإصلاح الشاملة في شتى المجالات وفي كافة مفاصل الدولة الأردنية.

التشريعات:

إنّ إشراك الشباب في الحياة السياسية والبرلمانية ليست مهمة للمشاركة بحد ذاتها وحسب؛ بل هي عنصر حاسم في الصفة التمثيلية التي يتسم بها مجلس النواب وهذا ينطبق بصفة خاصة على البلدان التي تضم أعداداً كبيرة من الشباب، ومنها المجتمع الأردني، ولذلك ينبغي وجود إطار قانوني يلائم الشباب ويعزز مشاركتهم السياسية بشكل فاعل وحققي.

51 . ساهم في إعداد هذه الجزئية مركز آفاق التنمية.

إنّ قانون الانتخاب الحالي يحول دون تعزيز هذه المشاركة التي يطمح لها الشباب الأردني هذا من جانب، ويعارض أفضل الممارسات الدولية في هذا المجال من جانب آخر، ويرجع ذلك إلى جملة من الأسباب، أهمها:

1. حدد المشرّع الأردني سن الترشح بـ 30 عاماً في حين جعل سن الانتخاب 18 عاماً، ما يخلق فجوة واضحة بين سن الترشح وسن التصويت، ويحد من مشاركة الشباب في العملية السياسية، الأمر الذي يستدعي ضرورة العمل على تخفيض سن الترشح لإتاحة المجال لأكبر عدد ممكن من الشباب للمشاركة في الانتخابات والترشح للبرلمان.
2. إقرار حصص مخصصة للشباب في قوانين الانتخابات، وهذا ما لم يأخذ به المشرّع الأردن، فكما تطبق 108 دول حول العالم نظام حصص مخصصة للنساء في البرلمانات، وكانت هذه الإجراءات الإيجابية حاسمة الأهمية في تحسين التمثيل السياسي للنساء، وكون الشباب يعانون من نقص التمثيل في المجالس النيابية ونظرة مجتمعية سلبية، فقد يكون هذا النظام ملائماً لتحسين مشاركتهم أيضاً فالكثير من الدول تبنت هذا الاتجاه، وأخذت بنظام تخصيص حصص للشباب في القوانين الانتخابية.

الممارسات:

واجه الشباب مشكلة في ممارستهم لحقهم في حرية الرأي والتعبير والاجتماع السلمي، فالشباب في 2018 خرج للتعبير عن رفضه لبعض القرارات التي اتخذتها الحكومة بحق الاعتصامات، وتم تجاهلهم من قبل النواب، في حين أنّ القانون والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان كفلت حق التجمع السلمي، وعدم المبادرة للتواصل معهم ومساعدتهم والإنصات لمطالبهم والعمل على متابعتها وتبليتها بشكل جدي بما يعزز المصادقية لديهم من قبل الحكومة. ورغم هذا الحق الذي كفله الدستور الأردني، إلا أنّ الاعتقالات طالت مجموعة من الشباب خرجت لتطالب بالإصلاح، منهم؛ صبري مشاعلة، سلمان المساعيد، وعبد الرحمن الشديفات وغيرهم الكثير، وما تعرض له الصحفي الشاب محمود الشرعان بعد نشره تقريراً عن وزارة الشباب برفع قضية من قبل وزير الشباب ضده.

وجدير بالذكر كيف أثرت جائحة كورونا على حرية الرأي والتعبير والمشاركة، وكان مبرر ذلك السلامة العامة بسبب الوباء، وهذا ما جعل الشباب يعاني من كتمان تجاه الكثير من القضايا التي كان له الحق بالتعبير عنها، ومنها قضية المعلمين التي تم إيقاف النشر فيها، ومن المشكلات التي يعاني منها الشباب المشاركة الحزبية؛ فالقانون يدعم ويشجع الأحزاب والانتساب إليها، ولكن الإجراءات المعمول بها لدى المؤسسات الحكومية والتعليمية تحرم الشباب فرصة المشاركة وذلك كأحد الشروط التي يتوجب عليه الالتزام بها.

التوصيات:

توصيات متعلقة بالنظام الانتخابي:

- يجب تطوير منظومة التشريعات المرتبطة بالعملية الانتخابية من أجل تعزيز التطور الديمقراطي والإصلاح الانتخابي، بما يساهم بالحد من المخالفات والجرائم الانتخابية ويضمن تحقيق انتخابات منسجمة مع الممارسات الدولية الفضلى والمعايير الدولية المتمثلة بالحرية والشفافية والعدالة والنزاهة وضمان تمثيل عادل للمرأة والشباب.

توصيات مرتبطة بنزاهة العملية الانتخابية:

- على الهيئة أن تتيح مساحة زمنية أوسع لتصحيح التشوهات الواقعة على تخصيص مراكز الاقتراع للناخبين داخل الدوائر الانتخابية؛ حيث إنه لا بد من تمديد الفترة الخاصة بتعديل مراكز الاقتراع ضمن الدائرة الانتخابية المثبتة حصراً لفترة تمتد حتى موعد يسبق بداية عملية الترشح، وهذه ممارسة مطبقة في عدد من الديمقراطيات الحديثة؛ إذ يحق للناخب تعديل مركز الاقتراع الخاص بناء على مكان إقامته داخل الدائرة الانتخابية ذاتها بدرجة أعلى من المرونة.
- على الهيئة فتح باب الاعتراض الإلكتروني على مراكز الاقتراع المخصصة داخل الدائرة الانتخابية المثبتة حتى اليوم السابق لعرض الجداول النهائية للناخبين، ويتم هذا من خلال إدخال الناخب رقمه الوطني وتاريخ ميلاده ورقم هاتفه ورقم بطاقة الأحوال المدنية، ليتم بعد ذلك إرسال رقم التحقق من الشخصية برسالة نصية للناخب، وعند إدخال هذا الرقم إلى منصة التعديل الإلكتروني، يختار الناخب أياً من المدارس الواقعة ضمن مكان إقامته المثبت في دائرة الأحوال المدنية، لتكون هذه البيانات ورقم التحقق معايير لضمان تفادي النقل الكيدي للغير والنقل الجماعي للناخبين من قبل مرشحيهم أو القائمين على حملاتهم الانتخابية، مع تحديد سقف أعلى إلكترونياً لعدد الناخبين في كل مركز اقتراع.
- لا بد من تطوير المنظومة التدريبية الخاصة بتأهيل لجان الاقتراع والفرز، وتعزيز آليات ضبط الجودة فيما يتعلق بإكساب تلك اللجان المهارات اللازمة لإتمام عملية الاقتراع وعد وفرز الأصوات ضمن الإطار القانوني وبصورة موحدة في كافة مراكز الاقتراع؛ إذ إنّ العديد من المؤشرات بينت ضعف تدريب الكوادر الانتخابية الخاصة بانتخاب مجلس النواب الأردني التاسع عشر، مثل التباين في تطبيق التعليمات التنفيذية، لذا فعلى السلطة الانتخابية أن تعمل على بلورة منظومة تدريبية أكثر جودة، تعمل على تأهيل الكوادر الانتخابية بصورة أكثر فعالية، لتلافي وقوع المخالفات وتكريس مبادئ النزاهة والشفافية الانتخابية.

- ضرورة إدماج أعضاء لجان الاقتراع والفرز بعمليات محاكاة قبيل يوم الانتخاب لما في ذلك من تدريب عملي مباشر يساعد في الحد من التجاوزات والأخطاء الممكن حدوثها خلال يوم الاقتراع والفرز.
- يجب أن تنص التعليمات التنفيذية الناظمة للاقتراع والفرز، وإعداد محاضر الفرز على مستوى مراكز الاقتراع وتوزيعها لمندوبي القوائم أو المترشحين والمترشحات لما في ذلك من تسهيل على المترشحين في جمع الأصوات التي حصلوا عليها والحد من الفوضى التي يمكن أن تحدث.
- لا بد من تطوير المنظومة التدريبية المتعلقة بإجراءات عد الأصوات وفرزها؛ إذ أظهرت ممارسات أعضاء اللجان على مستوى الدوائر الانتخابية تبايناً واضحاً في الإجراءات التي يتم تتبعها رغم وضوح الأطر التشريعية لذلك، وبينت مؤشرات عدم وعي كاف فيما يتعلق بإجراءات العد والفرز.
- وضع أكثر من مدخل بيانات في اللجنة الواحدة المعنية يجمع النتائج على مستوى الدائرة الانتخابية حتى يتم العمل على نظام تبادل المهام وذلك في الحالات التي كان يمتد بها الفرز لأكثر من عشر ساعات، وهنا لا بد من إعادة النظر في عملية الفرز النهائي على مستوى الدوائر الانتخابية ومراجعة آليات التطبيق والمراحل التي تمر بها عملية الفرز والوصول إلى النتيجة الأولية على مستوى الدائرة الانتخابية.

توصيات مرتبطة بعدالة العملية الانتخابية:

- يجب تفعيل المواد القانونية الخاصة بالإطار الزمني الناظم للدعاية الانتخابية، والذي يتزامن مع بداية الترشح، وتتبع وسائل الإعلام الرسمية والخاصة، بالإضافة إلى الأنشطة الانتخابية المحلية، لتقييم مدى التزام المرشحين بفترة الدعاية الانتخابية ومحاسبة المسؤولين عن مخالفة ذلك الإطار الزمني؛ حيث إن العديد من المترشحين بدأوا أنشطتهم الدعائية قبل ابتداء الفترة القانونية، ما أدى إلى إضعاف توافق العملية الانتخابية مع مبادئ سيادة القانون والإخلال بمعايير العدالة الانتخابية.
- على الهيئة بناء فرق ميدانية منفصلة تماماً عن لجان الانتخاب موزعة على الدوائر الانتخابية تتبلور مهمتها في مراقبة الإنفاق على الحملات الانتخابية، ومدى انسجامها مع الإطار التشريعي الناظم للحملات الانتخابية، على أن تكون هذه الفرق مشكّلة من قبل أشخاص لديهم الخبرة، خصوصاً أنه يمكن الاستعانة بكوادر ديوان المحاسبة وهيئة النزاهة ومكافحة الفساد، وإذا اقتضت الحاجة تشكيل فرق من قبل الهيئة المستقلة،

على أن يتم تدريبهم وبناء قدراتهم وإعطاؤهم المساحة الكافية لممارسة أعمالهم دون ضغوط، وأن تكون مرجعية هذه الفرق مع اللجنة المتخصصة في الهيئة لمتابعة قضايا الإنفاق والحملات الانتخابية.

• على الهيئة اتخاذ التدابير اللازمة لضمان تطبيق فترة الصمت الانتخابي، وأن توجد نصوص قانونية رادعة، تشمل عقوبات لكل من يقوم بنشر الدعاية الانتخابية خلال فترة الصمت الانتخابي، لا سيما وأنه أحد أهم مؤشرات عدالة الحملات الانتخابية.

• على الهيئة أن تربط تسليم تقرير المدقق المالي لكل قائمة مترشحة بفترة زمنية لا تمتد لأكثر من شهر بعد انتهاء موعد الانتخابات، مع النص بوضوح على العقوبات المفروضة في حالة عدم الامتثال.

• يجب على الهيئة المستقلة للانتخاب الاطلاع على التجارب في بعض الدول الأخرى التي تمت حول الحملات الانتخابية وكيفية معالجة التشوهات ضمن تلك الفترة والاستفادة من تلك التجارب بما يتوافق مع السياق الأردني، والعمل على وضع إطار تشريعي ينظم فترة الحملات الانتخابية وفقاً لمعايير وضوابط تساهم في الحد من ظاهرة شراء الأصوات وتكرس العدالة بين المرشحين، واعتماد الحد الأدنى للرواتب وتعيين مجموعة من المراقبين الميدانيين لمتابعة نشاطات المرشحين خلال فترة الحملات الانتخابية.

• تطوير سبل المحاسبة الخاصة بأعضاء اللجان المسؤولين عن وقوع الانتهاكات والمخالفات الانتخابية، والتعامل مع قضاياهم بدرجة أعلى من الشفافية، وعدم الاكتفاء بإعفائهم من استكمال أعمالهم.

• يجب أن يتم تعديل آلية ترتيب المترشحين داخل القائمة الانتخابية؛ حيث يطلب من القوائم الانتخابية ترتيب المترشحين والمترشحات فيها مسبقاً وأن يتم تقديمها للهيئة المستقلة لاعتمادها بدلاً من اعتماد الترتيب الهجائي، وذلك لإعطاء القوائم المترشحة الحرية في العمل الجماعي المشترك وزيادة حيادية الهيئة المستقلة للانتخاب.

• إعطاء الهيئة المستقلة للانتخاب صلاحية في التحكم في الأطر الزمنية القانونية الخاصة بالعملية الانتخابية ضمن ضوابط محددة، على أن يتم ذلك عند تعديل قانون الانتخاب.

• لا بد من تفعيل المواد القانونية الخاصة بمظاهر وفعاليات الحملات الدعائية، وخاصة بما يتعلق بالدعاية المعلقة في الأماكن العامة مثل؛ الياфطات والملصقات وغيرها، وذلك لضمان عدم الإضرار بالمتلكات العامة

• ضرورة البت بالقضايا المنظورة أمام القضاء الأردني، ووجوب تعديل قانون الانتخاب وأي

تشريع آخر لوضع إطار زمني محدد غير قابل للتمديد وإكساب قضايا شراء الأصوات صفة الاستعجال والبت فيها بشكل مباشر وبكل شفافية ووضوح.

توصيات مرتبطة بشفافية العملية الانتخابية:

- يتوجب على الهيئة المستقلة للانتخاب أن تنشر جداول الناخبين (سواء الأولية أو النهائية) بصيغ إلكترونية مفتوحة (CSV) وقابلة للبحث والتحليل على الموقع الإلكتروني الخاص بها، دون أن يتم حصر هذه النسخ القابلة للتحليل للذين ينوون الترشح فحسب ؛ بل أن يتم نشرها للعامة، خلافاً للصيغة الإلكترونية المغلقة (PDF Secure) التي تم نشر جداول الناخبين من خلالها، فمن المهم لتحقيق الشفافية الانتخابية أن يتمكن العامة من القيام بتحليل مستقل للبيانات الأولية والتحقق على أساسه من المعطيات الواردة من إدارة الانتخابات.
- على الهيئة المستقلة للانتخاب أن تجد آلية مناسبة لإخطار المواطنين بقراراتها وقرارات دائرة الأحوال المدنية حول قبول أو رفض اعتراضاتهم على جداول الناخبين الأولية، وضمن إطار زمني معقول يتيح للناخب إعداد الوثائق اللازمة لتقديم الطعن في محاكم البداية؛ حيث يمكن للهيئة استخدام نظام الرسائل القصيرة (SMS) كونها تتطلب بشكل أساسي من المعترضين تزويدها برقم الهاتف من خلال طلب الاعتراض.
- على الهيئة أن تقترح آليات حقيقية لتتبع الإنفاق المالي للمترشحين؛ حيث أظهرت الانتخابات الأخيرة تفاوتاً واضحاً في عملية الإنفاق على الحملات الانتخابية ولم يتسنّ للمواطن معرفة مجموع النفقات التي قدمها كل مرشح وذلك من شأنه أن يبني انطباعاتاً معيارياً عند القواعد الانتخابية حول القدرة المالية للمترشحين والمترشحات.
- على الهيئة أن تعمل على نشر صور إلكترونية عن جميع المحاضر الانتخابية الرسمية، بالإضافة إلى نشر التقارير الختامية الخاصة بالقوائم الانتخابية بشفافية تمنح جمهور الناخبين القدرة على بناء انطباعات حول حيادية السلطة الانتخابية.
- على الهيئة المستقلة للانتخاب أن تعلن عن آليات التعيين الخاصة بموظفيها والحيثيات التي أتبعها لضمان تكافؤ الفرص، مما يعمل على رفع مدى توافق المنظومة الانتخابية مع معايير الشفافية الإدارية.
- على الهيئة المستقلة للانتخاب أن تعلن عن آليات التعيين الخاصة بلجان الاقتراع والفرز ولجان الانتخاب على مستوى الدوائر الانتخابية ونشرها عبر موقعها الإلكتروني، وإفساح المجال للمواطنين بالتقديم بكل شفافية على أن يتم وضع معايير واضحة للاختيار ونشر نتائج المقابلات التي يتم إجراؤها.

- على الهيئة أن تعلن عن تفاصيل موازنتها وسبل إنفاقها ومصادر التمويل الخاصة بأنشطتها بشكل واضح للجمهور وذلك تماشياً مع مبادئ الشفافية المالية، وتطوير الانطباعات العامة عن السلطة الانتخابية.
- يجب على الهيئة نشر نتائج الاقتراع حسب الصناديق وبصيغ قابلة للتحليل ضمن فترة زمنية معقولة ومرتبطة بالفترة الزمنية لتقديم الطعون الانتخابية حتى يتسنى للمواطنين الاطلاع على نتائج الفرز ومقارنتها مع ما تم الإعلان عنه.

توصيات مرتبطة بالحرية الانتخابية:

- تطوير ضمانات سرية الاقتراع، من خلال ضرورة منع الانتخاب الجماعي بشكل حاسم دون أي استثناءات، وتطوير آلية قانونية لمنع من يشهر مضمون ورقة الاقتراع الخاصة به من وضعها في صندوق الاقتراع، وذلك لتعزيز توافق العملية الانتخابية مع معايير الحرية الانتخابية.
- تفعيل المواد القانونية الخاصة بمنع أشكال الدعاية الانتخابية داخل وحول مراكز الاقتراع والفرز؛ إذ إنّ ضعف محاربة الدعاية الانتخابية المخالفة داخل وحول مراكز الاقتراع قد عملت على إضعاف الحرية الانتخابية، وإتاحة مساحة أوسع لشراء الأصوات.

02

الفصل الثاني

الحقوق الاقتصادية
والاجتماعية والثقافية

الفصل الثاني

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

مقدمة:

صادق الأردن على العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وذلك دونما إبداء أي تحفظ، وتقوم فلسفة العهد على التزامات الدولة بتطبيق الحقوق الواردة فيه؛ حيث ينبغي أن تنطبق على كل الأشخاص المقيمين على أرض الدولة ودونما تمييز، وإنّ للدولة الحق في تبني نظامها؛ السياسي والاقتصادي، على ألا يكون ذلك مبرراً لإخفاقها في إنفاذ تلك الحقوق.

ويحق للدولة الأخذ بسياسة التدرج التي حددها العهد، إلا أنه ينبغي التذكير أنّ هذا التدرج ينبغي أن يكون بريئاً من أي تمييز، وهذا يستوجب ضمان أقصى ما يمكن من استخدام للموارد المتاحة لصالح تطبيق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وألا تأخذ سياسة التدرج شكلاً تراجعياً؛ بل ينبغي أن يكون هنالك دوماً تقدم معتبر.

وعلى الرغم من أنّ ذلك يتطلب من الدولة الأخذ بمعايير الالتزام بحقوق الإنسان من حيث الاعتراف والاحترام والحماية والأداء والتمكين، مع إيلاء خصوصية الأداء لما في ذلك من متطلبات للإيفاء بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية من خلال وضع المخصصات المالية وتوفير البنى التحتية إلا أنّ ذلك لا يعني إغفال جميع جوانب الالتزامات المذكورة.

يلاحظ على حال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الأردن أنّ هنالك انتهاكات طالت المجالات المذكورة كافة، وأنّ هنالك خطوات تراجعية في العديد منها، بالإضافة إلى بعض أوجه التمييز في تنفيذها، والأدهش من ذلك هو عدم كفالة بعض الحقوق الواردة في العهد على مستوى الدستور وبعض القوانين.

سيركز هذا الفصل على الحق في التعليم، والحق في العمل وتشكيل النقابات، وحقوق العمال المهاجرين، والحق في الضمان الاجتماعي، والحق في مستوى معيشي كاف وملائم، والحق في الصحة، وذلك بمحاولة تغطية كافة الجوانب؛ كالتشريعات والسياسات والممارسات، رغم الصعوبات في توفير كافة المعلومات اللازمة، ولخصوصية طبيعة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتداخل بعضها ببعض في عدد من المسائل سوف يتم دمج السياسات أحياناً مع الممارسات أو مع التشريعات.

01 الحق في التعليم⁵²

التشريعات:



نص الدستور الأردني على حق المواطنين في التعليم؛ إذ ورد في البند 3 من المادة 6 منه: «تكفل الدولة العمل والتعليم ضمن حدود إمكانياتها، وتكفل الطمأنينة وتكافؤ الفرص لجميع الأردنيين». كذلك نصت المادة 19 من الدستور على ما يلي: «يحق للجماعات تأسيس مدارسها والقيام عليها لتعليم أفرادها على أن تراعي الأحكام العامة المنصوص عليها في القانون وتخضع لرقابة الحكومة في برامجها وتوجيهها». وأخيراً نصت المادة 20 منه على أنّ «التعليم الأساسي إلزامي للأردنيين وهو مجاني في مدارس الحكومة».

يلاحظ غياب نصوص في الدستور الأردني تتعلق بالتعليم العالي أو الجامعي، وكانت الفرصة متاحة لمعالجة هذا النقص عام 2011 عندما أدخلت جملة واسعة من التعديلات على الدستور.

فيما يتعلق بالتعليم العام، ينظم العملية التعليمية سلسلة من التشريعات والأنظمة، أهمها قانون التربية والتعليم رقم 3 لسنة 1994 وتعديلاته، يجري العمل حالياً على إعادة النظر بقانون التربية والتعليم ليكفل دمج الأشخاص ذوي الإعاقة في المدارس الحكومية والخاصة وجعل مرحلة رياض الأطفال الثانية إلزامية وغيرها⁵³.

52 . ساهم في إعداد هذه الجزئية كل من الجمعية الأردنية لحقوق الإنسان ومركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية.

53 . المركز الوطني لحقوق الإنسان: التقرير السنوي لحالة حقوق الإنسان في المملكة الأردنية الهاشمية لعام 2019.

السياسات:

توفير الحق في التعليم:

تعتبر وزارة التربية والتعليم الأداة المؤسسة الرسمية للتخطيط والتنفيذ والإشراف والمتابعة فيما يتعلق بممارسة الحق في التعليم. تعطي الأرقام التالية فكرة مختصرة ولكن واضحة عن توفر الحق في التعليم للأردنيين خلال العام الدراسي 2018/2019:⁵⁴

134733	بلغ عدد طلبة الروضة:
1759590	بلغ عدد طلبة التعليم الأساسي:
196844 (ذكور: 91981؛ إناث: 104863)	بلغ عدد طلبة التعليم الثانوي الأكاديمي:
23552 (ذكور: 13603؛ إناث: 9949)	بلغ عدد طلبة التعليم الثانوي المهني:
8188	بلغ عدد معلمي / معلمات مرحلة الروضة:
104293	بلغ عدد معلمي / معلمات التعليم الأساسي:
23581	بلغ عدد معلمي / معلمات التعليم الثانوي:
15.5 طالب / معلم	متوسط عدد الطلبة لكل معلم / معلمة:
25.0 طالب / شعبة	متوسط عدد الطلبة لكل شعبة:
20 %	النسبة المئوية لعدد الطلبة في المراحل الأساسية والثانوية من مجموع السكان:
70.2 %	النسبة المئوية لعدد معلمات المدارس من مجموع الهيئة التدريسية:
35 %	النسبة المئوية لعدد مباني المدارس المستأجرة من مجموع الأبنية المدرسية:
1440866	عدد الطلبة في المدارس الحكومية:
552530	عدد الطلبة في المدارس الخاصة:
7434 منها 1815 روضة؛ 4011 أساسي؛ 1608 ثانوي	عدد المدارس الإجمالي:
وزارة التربية: 52%؛ التعليم الخاص: 45.1 % حكومية أخرى: 0.6 %؛ وكالة الاونروا: 2.3 %	المدارس حسب السلطة المشرفة:

54 . الإحصائيات التربوية - موقع وزارة التربية والتعليم الإلكتروني. https://www.moe.gov.jo/sites/default/files/ltqyr_

980 مليون دينار؛ نسبتها إلى الموازنة العامة: 12.20%؛ نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي: 3.8%.	تقدر ميزانية وزارة التربية والتعليم حسب الإحصائيات التربوية - موقع وزارة التربية والتعليم الإلكتروني لسنة 2019/2020:
680 ديناراً سنوياً عن كل طالب يدرس في مدارسها	بالمقابل: تأخذ وزارة التربية والتعليم من دافع الضرائب الأردني مبلغ

تعكس الأرقام المذكورة أعلاه ولا شك مدى الجهود المبذولة من قبل الدولة لتوفير الحق في التعليم، الأمر الذي أدى بالنتيجة إلى انخفاض نسبة الأمية في المجتمع إلى 4%؛ إلا أنها في الوقت نفسه لا تعكس العديد من النواقص والثغرات والعيوب وجوانب سلبية أخرى تعتري النظام التعليمي قبل وبعد جائحة كورونا التي أصابت الأردن والعالم وتركت آثارها على مختلف جوانب الحياة، بما في ذلك التعليم.

الممارسات:

أولاً: البنية التحتية:

يُعاني العديد من المدارس، في مختلف مناطق البلاد، من نقص في المعلمين والمعلمات، ومن عدم توفر بعض الكتب أو تأخر وصولها، ومن اكتظاظ في الصفوف، بسبب نظام الفترتين (بعد تدفق اللجوء السوري إلى الأردن)، إذ يصل عدد الطلبة في الغرفة الصفية الواحدة أحياناً إلى 60-70 طالباً، وتعاني مدارس عديدة، خاصة في المحافظات، من عدم توفر سبل التدفئة والتبريد، وعدم كفاية المرافق الصحية وقلة عدد دورات المياه الداخلية؛ كذلك عدم توفر المستلزمات الطبية اللازمة للإسعافات الأولية؛ وعدم توفر مرافق رياضية وارتفاع نسبة الرسوم في المدارس الخاصة بحيث أصبح الكثير من أولياء الأمور ينقلون أبناءهم إلى المدارس الحكومية، ويلاحظ ارتفاع نسبة التسرب من المدارس، خاصة بين الذكور.

ثانياً: محتوى التعليم:

على صعيد آخر، يلاحظ تدني مستوى التعليم؛ حيث أصبح شائعاً ومعروفاً على نطاق واسع. على سبيل المثال. عدم قدرة طلبة الثانوي على الكتابة أو القراءة باللغة العربية بدون ارتكاب أخطاء كثيرة فاحشة، وانتقل ذلك إلى طلبة الجامعات، الأمر الذي يجب معه قرع ناقوس الخطر الذي يتهدد اللغة الأم، ولا يزال أسلوب التلقين طاغياً على التعليم بالرغم من التصريحات الكثيرة التي تركز على ضرورة تطوير أساليب التعليم لحفز الطلبة على التفكير والتحليل والفهم بدلاً من «البصم».

الجدير بالذكر أنّ توصيات المؤتمر التربوي الأول (1987) كانت قد طالبت بتطوير التعليم واعتماد أساليب حديثة تعزز قدرات التفكير والتحليل والمنطق لدى الطالب، وهذا يطرح مجدداً ضرورة إعادة تدريس مبادئ الفلسفة في التعليم الثانوي كما كان عليه الحال في مرحلة سابقة، إنّ تدريس الفلسفة الذي تحول في السنوات الأخيرة إلى مطلب تربوي مهم هو المدخل لبناء عقول الطلبة على أسس متينة قادرة على التفكير المستقل.

فيما يتعلق بتعليم حقوق الإنسان للطلبة فلا يزال ذلك في طوره الأوّلي بالرغم من توصيات المركز الوطني لحقوق الإنسان في تقاريره منذ سنوات طويلة بضرورة إدماج التربية على حقوق الإنسان في مراحل التعليم الأساسي والثانوي والعالوي، وقبل سنتين تشكلت لجنة مشتركة من وزارة التربية والمركز الوطني لحقوق الإنسان بهذا الخصوص لبحث الموضوع، لكن لم تعرف نتائج أعمال اللجنة.

تطالب المنظمات الأردنية لحقوق الإنسان بالمشاركة في هذه اللجنة؛ إذ إنّ ملاحظاتها ومقترحاتها ومساهماتها في النقاشات ضرورية من أجل التوصل إلى أفضل صيغٍ لإدماج مفاهيم حقوق الإنسان في التعليم، إنّ بناء أجيال يتم تربيتها على مبادئ حقوق الإنسان بطريقة صحيحة (وليس بطريقة مشوّهة أو ناقصة كما هو الحال في الوضع الحالي) هو نصف الطريق للحد من الانتهاكات التي تتعرض لها تلك الحقوق.

عقبة أخرى تقف أمام تطوير العملية التعليمية في البلاد تتمثل في إصرار الحكومة على إبعاد نقابة المعلمين عن المشاركة في تطوير العملية التربوية التعليمية، بل والسعي منذ أكثر من عامين على توتير العلاقة مع هذه النقابة إلى درجة الإقدام على حلّها واعتقال قياداتها في انتهاك واضح للقانون وللدستور. ولم يُفرج عن قيادة النقابة إلا بعدما تزايدت الضغوط الشعبية المحلية والدولية على السلطات الرسمية على مدى أسابيع.

تنص المادة 5/ د من قانون نقابة المعلمين على عدم جواز تدخل النقابة في تنظيم شؤون المهنة أو التدخل في الشؤون التربوية أو المناهج، وتحتاج هذه المادة إلى تعديل في أقرب وقت ممكن؛ إذ لا يمكن أن تستقيم أمور التعليم دون المساهمة الفعالة من قبل المعلمين في تطويره على مختلف الصعد.

من نافلة القول التأكيد على أنّ المعلم هو ركنٌ أساس في العملية التربوية . التعليمية، وأنّ الإستمرار في تهميش دوره وعدم الاستجابة لمطالبه النقابية المشروعة يمثل خطراً وخطيراً في سياسة الحكومة عليها معالجته في أقرب الآجال الممكنة إذا ما كانت حريصة فعلاً على الارتقاء بالتعليم في البلاد.

كشفت أزمة المعلم الأردني، عن انتهاكات عديدة بحق المعلمين، نتيجة مطالبتهم بعلاوات، بسبب الأجور المتدنية التي يتلقاها المعلم في المدارس الأردنية، وأثرت هذه الأزمة بشكل مباشر على الطلاب الذين حرّموا من التعليم نتيجة هذا الإضراب، وكان الأولى بالحكومة أن تتعامل مع هذه الأزمة بطرق أكثر فاعلية تخدم مصلحة الطالب وحقه في التعليم، والمعلم، دون انتهاك حق أي منهما.

ثالثاً: العملية التعليمية في ظل جائحة كورونا:

في منتصف آذار/ مارس 2020، ضمن إجراءات مكافحة جائحة كورونا (كوفيد . 19)، تم تفعيل أمر الدفاع رقم 7 و صدر قرار بموجبه عن الحكومة بتاريخ 15/4/2020 الذي نص على ما يلي: «إنّ للمؤسسات التعليمية العاملة في المملكة، وفقاً لأحكام قانون التربية والتعليم، اعتماد طرق وأساليب التعليم غير التقليدية، ومختلف أشكال تقييم تحصيل الطلبة التي تتم بالوسائل الألكترونية، أو التعليم عن بعد كوسائل وأساليب مقبولة ومعتمدة في جميع المؤسسات التعليمية الحكومية والخاصة داخل المملكة فقط وللسنة الدراسية 2019/2020».

وكان الحظر الصحي الشامل قد فرض على البلاد منذ 18 آذار/ مارس 2020، الأمر الذي أصبح معه متعذراً ارتياد الطلبة لمؤسساتهم التعليمية.

قبيل بدء العام الدراسي الجديد 2020/2021، المقرر في الأول من أيلول / سبتمبر 2020، أگد المسؤولون بأنّ الدوام سيكون في ذلك اليوم بشكل طبيعي، ولا صحة لما كان يتم تداوله حول الدوام بالتناوب، أو بالعودة إلى التعليم عن بعد⁵⁵.

بالفعل داوم الطلبة لمدة أسبوعين في مدارسهم، لكن تفاقم انتشار الجائحة بعد ذلك دفع السلطات في 17 أيلول / سبتمبر 2020، ضمن الإجراءات الاحترازية، إلى تحويل المدارس إلى نظام

55 تصريح تيسير النعيمي، وزير التربية والتعليم في 10/8/2020 عن عودة الطلاب إلى الدوام المدرسي.

التعليم عن بعد لمدة 14 يوماً، مستثنية الصفوف الأساسية الثلاثة وصف التوجيهي (الثاني الثانوي). وذلك «لضمان استمرارية التعليم»؛ لتعود بعد ذلك وتغلق دوام جميع الصفوف، إعتباراً من 10 تشرين الأول / أكتوبر 2020 «وحتى إشعار آخر».

تقييم تجربة «التعليم عن بعد»

يُعدّ «التعليم عن بعد» من أهم الأدوات التعليمية الحديثة؛ إذ يتم نقل الحصص الصفية والمعلومات المنهجية عبر وسائل التكنولوجيا من المؤسسة التعليمية إلى الطلاب وهم مقيمون في منازلهم، في ظل الظروف التي طرأت بعد انتشار جائحة كورونا، تم تفعيل عملية «التعليم عن بعد» في الأردن وإيقاف ارتياد الطلاب للمدارس، وذلك في إطار الإجراءات الاحترازية لتحقيق التباعد الاجتماعي منعاً لانتشار الفيروس، وكان يتم ذلك عبر قنوات التلفزيون الأردني ومنصات إلكترونية كتلك المسماة «درسك 1» و «درسك 2».

تفاوتت الآراء ووجهات النظر التي حاولت تقييم تجربة «التعليم عن بعد»؛ إذ طرح البعض بأنّ الفترة التي طُبقت فيها هذه التجربة كانت قصيرة ولا تسمح بتكوين وجهات نظر تقييمية متكاملة، في حين أبدى تربويون ومعلمون وأولياء أمور طلبة آراءً انتقادية يغلب عليها عدم الثقة بهذه التجربة والتعبير عن الشكوك في قدرة «التعليم عن بعد» على تحقيق الأهداف التربوية المرسومة والمنشودة.

إذا أخذنا في الاعتبار بأنّ كل تجربة جديدة هي مثار ريبة وتحفظ في البداية لدى قطاع من الناس، فإنّ أولئك الذين يُشيدون بنتائج التعليم عن بعد خلال الشهور التي طُبّق فيها من عام 2020 يعتقدون بأنّ هذا الأسلوب قد ضمن استمرارية التعليم وعدم حرمان الطلبة من حقهم في التعليم بسبب القيود التي فرضتها جائحة على المجتمع، وهذا بحد ذاته إنجاز مهم يجب عدم التقليل من شأنه، صحيح أنّ هذا النوع من التعليم قد فرض ضغوطاً ومسؤوليات على الآباء والأمهات والأخوات وغيرهم ممن يساعدون الطلاب في عملية التعليم عن بعد؛ لكن، بالمقابل كشفت التجربة عن جوانب سلبية حاولت بعض الجهات رصدها من خلال استفتاءات قامت بها، كان أبرزها استفتاء أجراه «معهد غرب آسيا شمال أفريقيا» لرصد آراء عشوائية من الآباء والأمهات والأخوات وغيرهم ممن يساعدون الطلاب في عملية التعليم عن بعد ولتسليط الضوء على التحديات التي تواجههم.

جاءت نتائج الاستفتاء لتشير إلى أنّ الدور الأكبر في تعلم الطلاب يقع في المقام الأول على الأمهات (50 % من العيّنة)، يليهن الأخوات والأخوان (26.7%) وأخيراً الآباء (16.7%).

عن مدى متابعة الطلاب للدروس المتلفزة عن بعد، بانتظام، أظهرت النتائج أنّ 18.9% من العيّنة يتابعون قنوات التلفزيون الأردني بانتظام؛ وهذا يؤشر إلى متابعة منخفضة من قبل الطلاب لهذه البرامج، والأُنكى أنّ 50% من المستجيبين عبّروا عن عدم متابعتهم للدروس المتلفزة.

حول مساهمة الدروس المتلفزة في تعزيز العملية التربوية خلال الدراسة عن بعد؛ كانت نسبة الإجابات بـ «ربما» 42.2%، أما «نعم» فكانت نسبتها 41.1%، هذه النسب المتقاربة تعني بأنّ الأهالي لم يستقروا عموماً على رأي ثابت، نظراً لكون التجربة جديدة وتحتاج لوقت أطول من أجل الجزم بفعاليتها.

حول استجابة الطلاب للدراسة عن بعد؛ أفاد 22.2% من العيّنة بأنه لا توجد استجابة نهائياً من قبل الطلاب، الأمر الذي يعني بأنّ هناك نوعاً من عدم التقبّل للدروس المتلفزة، خصوصاً لدى الفئات العمرية الصغيرة، 61.1% لاحظوا تغييراً طفيفاً في الاستجابة نحو الأفضل، في حين كانت استجابة 16.7% سريعة وتشير إلى تحسّن في أداء الطلاب بسبب متابعة الأهالي الحثيثة لهم.

أما الإجابات على السؤال حول مدى التفضيل لاستمرارية نظام «التعليم عن بعد»، فقد أجاب 46.7% بأن لا حاجة لاستمراره عند انتهاء الإجراءات الاحترازية لجائحة كورونا، ويفضلون العودة إلى نظام التعليم الصفّي في المدارس، وأفاد 31.1% بعدم تأكدهم من نجاعة استمرارية أو عدم استمرارية نظام التعليم عن بعد، فقط 21.1% أجابوا بأنهم يفضلون استمرار نظام التعليم عن بعد بعد انتهاء الحجر المنزلي⁵⁶.

تكررت النتائج المذكورة أعلاه بشكل أو بآخر في أكثر من تحقيق ودراسة واستطلاع وجدل عبر وسائل الإعلام، ومن خلال وسائل التواصل الاجتماعي، خصوصاً خلال خريف العام 2020، وذهب منسّق «الحملة الوطنية من أجل حقوق الطلبة/ ذبحتونا»، د. فاخر دعاس إلى القول بأنّ المدارس الحكومية لم تنجح في تجربة التعليم عن بعد، موضحاً بأن هذه التجربة كانت مقبولة في بعض المدارس الخاصة، خصوصاً في الصفوف من السابع إلى التوجيهي؛ لكنها فشلت في جميع المدارس الحكومية وبقية المدارس الخاصة، ولم تنجح مع طلاب السنوات الأساسية الدنيا في جميع المدارس بلا استثناء⁵⁷.

56 . موقع www.wanainstitute.org ورقة حقائق عن «التعليم عن بُعد» في الأردن في ظل أزمة كورونا.

57 . «مخاوف بالأردن من تبعات التعليم عن بُعد إثر تفشي كورونا» في موقع عربي 21 وكذلك المواجهة بين فاخر دعاس

يؤكد تربيون آخرون بأنّ العملية التي أدارتها وزارة التربية والتعليم في فترة الجائحة كانت «تلقيناً» ولم تكن «تعليمياً»؛ كما أنّ المخرجات لم تكن مُرضية وسليمة وكافية لتشكّل بديلاً للنمط الأصلي، ويذهب البعض إلى القول بأنه «بعدّ عن التعليم» وليس «تعليمياً عن بعد»!

أبرزت تجربة التعليم عن بُعد خلال العام 2020 بأنّ هناك تحديات وصعوبات تواجه هذا النوع من التعليم، أهمها:

1 ضعف الإمكانيات التكنولوجية وضعف البنية التحتية الإلكترونية لدى الطلاب (إنترنت، خطوط هاتف، اشتراك منزلي...); ما جعل هناك فجوات واضحة في الحق في الحصول على التعليم، وفق الطبقة الاجتماعية؛ إذ تم إقصاء الفئات المهمشة والفقيرة، دون توفير الدعم التقني اللازم لها.

2 عدم امتلاك أولياء الأمور مهارات التدريس اللازمة لمتابعة سير العملية بين الطالب والنظام التعليمي؛ كذلك وجود تفاوت في المؤهل التعليمي بين أولياء الأمور.

3 إنّ التربية تأتي قبل التعليم، إلا أنّ الواقع يقول بأنّ المهمة التربوية غائبة في «التعليم عن بُعد»؛ بسبب غياب التفاعل بين المعلم والطالب؛ وهذه ثغرة كبيرة لا بد من سدّها⁵⁸؛ إلى جانب ضعف تدريب الكادر التعليمي في التعامل مع الوسائل التكنولوجية الحديثة، ما نتج عنه إخفاقات واضحة في سير العملية التعليمية بالشكل الصحيح وانتهاك حق الطلاب في الوصول إلى المعرفة.

4 يُعتبر «الملل» الذي يصيب الطلاب من بين أهم التحديات التي تواجه نظام التعليم عن بُعد وذلك بسبب جمود عملية التعلّم والطرح المرافق لها، هناك حاجة لطرق أبواب جديدة لجذب انتباه الطلبة وزيادة تفاعلهم مع دروسهم.

5 كما أنّ التسمّر وجلس الأطفال أمام التلفاز والحاسوب والهاتف الخليوي يُحدّ من حركة الطالب ويؤثّر سلباً على نشاطاته، وعدم اتباع التعليم المدمج قبل جائحة كورونا، أضعف من استيعاب الطلاب لديناميات هذا النوع من التعليم، ما أدى إلى عدم قدرتهم على تقبل التعليم عن بعد، وضعف ثقتهم وأهاليهم في نتائجه.

في ضوء النتائج السلبية التي أفرزتها تجربة «التعليم عن بُعد»، تعتقد المنظمات الأردنية لحقوق الإنسان بأنه بات من الضروري جداً العودة إلى التعليم الوجيه، ومن المفيد الاستفادة من

(ذبحتونا) وعبد الغفور القرعان من وزارة التربية والتعليم في برنامج «نبض البلد» على قناة «رؤيا» (20/10/2020). وهناك وقائع كثيرة

وبيانات حول الموضوع منشورة على الموقع الإلكتروني لحملة «ذبحتونا».

58 . مقال «التعليم عن بعد يُغيّب الجانب التربوي»، جوان الكردي؛ صحيفة «الرأي» 2/6/2020.

تجارب دول أخرى؛ على سبيل المثال، بعد إغلاق المؤسسات التعليمية لفترة وجيزة، بادرت معظم الدول الأوروبية إلى إعادة فتح تلك المؤسسات بعد أن أدركت سريعاً خطورة ذلك على الطلبة؛ تعليمياً ونفسياً واجتماعياً؛ واتخذت إجراءات عديدة لضمان ارتداء الكمامات والتباعد الاجتماعي، وسائر الاحتياطات الأخرى لحماية الطلبة من الإصابة بالفيروس.

إنّ على وزارة التربية والتعليم أن تولى البيان الذي أصدرته مديرة إدارة البرامج لمنظمة الصحة العالمية لإقليم الشرق الأوسط، الدكتورة رنا الحجة، ويوصي بشدة بالعودة إلى المدارس (أعلن البيان يوم 29 تشرين الأول 2020)، كذلك يتوجب على الوزارة أن تصغي جيداً للنداء الدولي الذي أطلقتته منظمتا اليونيسكو (منظمة الأمم المتحدة للتربية والثقافة والعلوم)، واليونسيف (منظمة الأمم المتحدة لرعاية الطفولة) لإبقاء المدارس مفتوحة في سياق التدابير المعتمدة لمواجهة كوفيد 19 (صدر النداء يوم 29 تشرين الأول 2020).

رابعاً: المشكلات المزمنة التي يعاني منها التعليم العالي:

إنّ عرض تجربة التعليم عن بُعد في الجامعات يجب أن لا يحجب عن الأنظار أو يدفع إلى الوراثة المشكلات المزمنة التي كانت تعاني منها هذه المؤسسات التعليمية قبل وبعد جائحة كورونا؛ وهي مشكلات كان يتم طرحها باستمرار، لكن دون أن تبذل الجهود اللازمة لحلّها، بل إنّها كانت تواجه -للأسف- بالتجاهل واللامبالاة في معظم الأحيان⁵⁹، ومن أبرز المشكلات:

- الاستثناءات في القبول للجامعات التي تكاد تصل إلى 60% من مقاعد الجامعات الرسمية؛ حيث تعمق اللامساواة بل وتلحق ظلماً فادحاً بحق آلاف الطلبة، ولا تراعي هذه الاستثناءات الظروف الخاصة لبعض فئات المجتمع التي تضطر لتسجيل أبنائها في التعليم الموازي باهظ التكاليف، أو الالتحاق بالجامعات الخاصة التي تثقل بتكاليفها المرتفعة أيضاً كاهل أهالي الطلبة.
- العنف الجامعي الذي عصف بالعديد من الجامعات حتى وقت قريب، وشخصت ودُرست أسباب هذا العنف منذ ما ينوف على عقد من الزمن، لكن تجاهل الحكومات المتعاقبة للحلول المقترحة لحل هذه المشكلة كان يساهم في تفاقمها، وهي بالأساس مرتبطة بما يعانيه الشباب الأردني من كبت وحرمان وتهميش وغياب آفاق للمستقبل.

59 . يُراجع على سبيل المثال لا الحصر: التقرير السنوي للمركز الوطني لحقوق الإنسان عن حالة حقوق الإنسان في الأردن لعام 2014 / الجزء الخاص بالتعليم العالي ص 137. كذلك التقرير السنوي للمركز عن عام 2016 ص 153 وتقرير المركز عن عام 2008 الصفحة 80. ويكرر آخر تقرير سنوي للمركز عن عام 2018 العديد من التوصيات المذكورة في المتن. وكانت منظمات أردنية أهلية لحقوق الإنسان قد تعرضت لهذه النقاط في تقاريرها (على سبيل المثال: تقارير الجمعية الأردنية لحقوق الإنسان).

- القيود على الحريات الأكاديمية وتدخل السلطة التنفيذية في إدارات الجامعات بحيث يصعب الحديث عن «استقلالية الجامعات» التي يتغنى بها المسؤولون دون أن يكون لها تطبيق فعلي على أرض الواقع، ولا تنجو النشاطات الطلابية أيضاً من التقييد.
- عدم وجو نقابة لأساتذة الجامعات أو العاملين بها، وعدم وجود اتحاد عام يمثل طلبة الأردن.
- الرسوم الجامعية التي لا تزال مرتفعة قياساً بمستوى الدخل بالنسبة لشريحة كبيرة من المجتمع، والأصل هو أن تُخفّض تلك الرسوم تدريجياً ليصبح التعليم مجانياً كما هو وارد في العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- أظهر التوسع في التعليم الجامعي على حساب التعليم المتوسط والمهني، اختلالات كبيرة في السياسات الناظمة للتعليم في الأردن، مما أدى إلى انقلاب الهرم التعليمي، وارتفاع كبير في معدلات البطالة بين خريجي الجامعات.
- ضعف المعارف والمهارات التي يجب أن يمتلكها خريجو الجامعات، حسب نتائج امتحان الكفاءة الجامعية الذي تعقده وزارة التعليم العالي بشكل دوري، إضافة إلى ضعف برامج التدريب العملي أثناء الدراسة، مما يجعل الخريجين غير جاهزين لمواءمة متطلبات سوق العمل.

خامساً: التعليم الجامعي في ظل جائحة كورونا:

منتصف آذار/ مارس العام 2020، ضمن إجراءات مكافحة كورونا، أعلنت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي الانتقال لتطبيق نظام التعليم الإلكتروني، والتعليم عن بُعد، بعد أن علّقت الحكومة دوام الجامعات.

كيف خاض 326 ألف طالب وطالبة هذه التجربة الحديثة، وكيف يمكن تقييمها؟ قبل الإجابة على هذا السؤال، تجدر الإشارة إلى أنّ الجامعات الرسمية بدأت، بتوجيه من وزارة التعليم العالي، منذ العام 2017 بالعمل على ملف التعليم الإلكتروني، وأخضعت بعض الجامعات كادرها التدريسي لدورات تأهيلية، تم البدء بتطبيق النظام الجديد تحت تسمية «التعليم المدمج»، لكن بنسبة لا تتجاوز 25 % من المواد الدراسية، قبيل الأزمة كُثفت بعض الجامعات عملية تأهيل الكوادر التعليمية عن طريق مركز تكنولوجيا المعلومات.

في بداية التحوّل نحو التعليم عن بُعد خلال الأزمة الحالية كان هناك تردد وارتباك؛ إذ كان شعور بعض الأساتذة أنّ العملية التعليمية يمكن أن تعود إلى ما كانت عليه قبل جائحة كورونا؛ أي

التدريس في الحرم الجامعي، خاصة مع عدم صدور تعليمات من وزارة التعليم العالي تنظّم العملية، خصوصاً فيما يتعلق بالامتحانات، لاحقاً مع استبعاد لجنة الأوبئة العودة القريبة، أعلن وزير التعليم العالي استمرار التعليم الإلكتروني عن بعد حتى نهاية التقويم الجامعي لكل جامعة وعقد الامتحانات إلكترونياً.

مع بداية العملية التعليمية بشكلها الجديد اختلفت الطريقة التي استجاب بها الأساتذة، وذلك تحت تأثير عوامل عدة من بينها مدى قدرتهم على التعامل مع التكنولوجيا بسهولة، بعض الأساتذة رفع المقرر بصيغة إلكترونية PDF بدلاً عن المحاضرات، آخرون كانوا يعطون المحاضرات من خلال مجموعات (جروب) واتس أب. تسجيلات مدة الواحدة منها عشر دقائق؛ وفئة ثالثة كانت تعطي المحاضرات من خلال تطبيق «زووم».

أما بالنسبة إلى المواد المعتمدة على المختبرات (طلبة كلية الهندسة)، فالتدريس كان يشمل فقط الشق النظري من المادة، يقول أحد أساتذة كلية الهندسة بهذا الخصوص أنّ عملية التعليم عن بُعد قد اتسمت بقدر عالٍ من المرونة، في إشارة إلى استخدام عدة وسائل تكنولوجية، وهو لذلك يعتقد بأن «كفاءة التعلم (عن بُعد) زادت عما كانت عليه في القاعات الدراسية»⁶⁰. على صعيد آخر، تسبب التدارك السريع لمشكلة الامتحانات وضغط المقررات بأعطال في المواقع الإلكترونية للجامعات التي هي غير مهيأة أصلاً لمثل هذه الظروف، وبسببه كان الطلبة يعانون من «بطء موقع الجامعة»، ومن أجل حلّ هذه المشكلة استأجرت الجامعة الأردنية «خوادم» حيث أصبح بالإمكان «إجراء امتحانات لسبعة آلاف طالب في ساعة واحدة»⁶¹، إضافة إلى ذلك كان العديد من الطلبة يشكون من ضعف الإنترنت في أماكن سكنهم وانقطاعه، أحياناً، مشكلة أخرى أشار إليها العديد من الطلبة وهي عدم انتظام مواعيد المحاضرات بالرغم من إعلان وزارة التعليم العالي بأنّ أوقات عمل أعضاء الهيئتين؛ التدريسية والإدارية هو من الساعة الثامنة صباحاً وحتى الثالثة مساءً.

من أجل تقييم التجربة، نظّمت وزارة التعليم العالي استطلاعاً للرأي على منصاتهما في الأسبوع الثالث للتجربة؛ جاءت النتيجة أنّ نسبة الرضا العام بين الطلبة تتراوح بين 50 إلى 60 % وتعتبر درجة مقبولة كأول تجربة، وفي استطلاع آخر أجراه مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الأردنية حول التعليم عن بُعد في الجامعات الأردنية خلصت نتائجه إلى أنّ 60 % من الطلبة يواجهون

60 . «كيف مرّت تجربة التعليم عن بعد في الجامعات الحكومية خلال جائحة كورونا؟»، حارث الطوس؛ موقع «حبر» www.7iber.com

61 . «كيف مرّت تجربة التعليم عن بعد في الجامعات الحكومية خلال جائحة كورونا؟»، حارث الطوس؛ موقع «حبر» www.7iber.com

صعوبات وتحديات في الدخول إلى المنصات التعليمية؛ وأنّ 58 % من الطلبة غير راضين عن هذه المنصات التي وفرتها جامعاتهم لهم، ويرى 66 % من الطلبة بأنّ هذه المنصات التعليمية تعتمد على أسلوب التلقين، وأكثر من نصف الطلبة غير راضين عن جودة التعليم المقدّم لهم عبر هذه المنصات.

بالرغم من ذلك، هنالك إيجابيات أوجدها نظام التعليم عن بُعد، من بينها تمكين الطلبة من تنظيم نشاطات وفعاليات عبر الإنترنت، كانت ستحتاج ربما إلى أسابيع للموافقة عليها والتحقيق في مضمونها من طرف وزارة الداخلية وعمادة شؤون الطلبة لو تمت داخل أسوار الجامعة بالطريقة القديمة!

التوصيات:

- تعديل قانون التربية والتعليم بحيث يكفل ويؤكد على وجوب توجيه التربية والتعليم إلى توطيد احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية وتكريسها في المجتمع كجزء من ثقافته وحياته، وفي حال إقرار هذا التعديل يصبح من الضروري إعداد معلمات ومعلمين مؤهلين لتربية الأجيال على حقوق الإنسان ورصد الأموال اللازمة لذلك، كما وينبغي أن ينص تعديل القانون على شموله أيضاً لمرحلتَي رياض الأطفال ضمن المرحلة الإلزامية، وليس مرحلة الروضة فقط.
- إلغاء ضريبة المبيعات على القرطاسية التي يستخدمها الطلبة.
- إصدار نظام لتصنيف المدارس الخاصة، استجابة للمادة 32/ب من قانون التربية والتعليم، وضبط زيادة الرسوم المدرسية وأجور النقل بالحافلات التي تتقاضاها تلك المدارس.
- وضع آلية ونظام رقابة كاف وفعال يضمن تقيّد المؤسسات التعليمية بأهداف التعليم وغاياته، وبالمعايير التي وضعتها الدولة لإنفاذ الحق في التعليم. وذلك بتطوير نظم ضبط الجودة في المؤسسات التعليمية المختلفة؛ حيث يتم ضمان جودة عالية لخريجي هذه المؤسسات سواء كانت في القطاع العام أو القطاع الخاص، إلى جانب تفعيل تطبيق برامج التدريب العملي أثناء الدراسة Internship .
- تعديل قانون نقابة المعلمين ليأخذ في الحسبان المعايير الدولية من حيث حرية التنظيم النقابي واستقلالته عن الحكومة، وتفعيل دور المعلم والنقابة في المساهمة في

تطوير التعليم، كذلك وقف كافة أشكال التضييق على النقابة وأعضائها وتمكينها من القيام بدورها وفقاً لما ينص عليه الدستور والقوانين.

- تحسين أوضاع المعلمين، خاصة الرواتب والعلاوات، وبناء قدراتهم على نحو مستمر، ووضع إجراءات فعالة لمراقبة انتهاكات حقوقهم في مدارس التعليم الخاص، والاهتمام بترسيخ المكانة المعنوية الرفيعة للمعلم في المجتمع والابتعاد عن كل ما يسيء إلى هذه المكانة في وسائل الإعلام وغيرها.

- تعزيز البنية التحتية للشبكة المدرسية، بزيادة الإنفاق على التعليم قدر الإمكان بغية إنشاء المزيد من المدارس وزيادة أعداد المعلمين والمعلمات، وإنهاء الاعتماد على المدارس المستأجرة، ونظام الفترتين تدريجياً، وعلى نحو ملائم لحاجة المجتمع. وفي هذا المجال، نوصي بطلب مساعدات من اليونسكو واليونسيف؛ إذ إنَّ الضغط الذي يتعرض له النظام التعليمي الأردني في السنوات الماضية يعزى في جزء مهم منه إلى استقبال المملكة في المدارس الأردنية لأبناء وبنات الأخوة العرب السوريين الذين نزحوا إلى الأردن بسبب النزاعات المسلحة في بلادهم.

- ضرورة الربط بين وزارة التربية والتعليم ودائرة الأحوال المدنية؛ لكي يتم التعرف على الطلبة الذين هم في سن التعليم ولم يلتحقوا بالمدارس.

- تطوير المناهج التعليمية من قبل فرق متخصصة وطنية، وعدم اعتماد أنظمة التعليم الأجنبية التي لا تحاكي مهارات وقدرات الطلاب، وتدريب المعلمين والمعلمات على طرق وأساليب تدريسها، وذلك بالعمل على مشاركة المنظمات الأردنية لحقوق الإنسان والمركز الوطني لحقوق الإنسان في تقديم آرائهم ووجهات نظرهم واقتراحاتهم فيما يتعلق بدمج مفاهيم حقوق الإنسان والفلسفة في المناهج المدرسية.

- تطوير الخدمات المقدمة في المدارس خاصة التدفئة، وتوفير الساحات والملاعب والمختبرات ودورات المياه ومستلزمات الإسعاف الأولي؛ والاعتناء بالنظافة والصرف الصحي والحرص على أن تكون هذه المدارس في أماكن آمنة، وتشديد الرقابة على المدارس من حيث مدى التزامها بمعايير الصحة والنظافة، قبل عودة الطلاب إلى التعليم الوجاهي في المدارس، ودعم المدارس بالمعدات والأدوات المطابقة لشروط الصحة والسلامة.

- تعزيز برامج الحد من ظاهرة التسرب من المدارس، علماً بأنَّ أعداد الطلبة المتسربين هو في ارتفاع متزايد، كما تؤكد بيانات وزارة التربية والتعليم.

- تعزيز برامج محو الأمية وتمكينها مادياً للحد من هذه الظاهرة وإنهاء آثارها وتوسيع

مراكز ثقافة المتسربين لتشمل مختلف المحافظات، وتعميم تعليم نزلاء مراكز الإصلاح في جميع المراكز بدون استثناء.

- تفعيل المجالس الطلابية والبرامج المشابهة في إدارة الطلبة لشؤونهم، بالإضافة إلى تفعيل مجالس أولياء أمور الطلبة وذلك للمشاركة في تطوير البيئة التعليمية.
- إعادة النظر في سياسات التعليم باتجاه التوسع في التعليم المتوسط والتقني والمهني، والتقليل من التعليم الجامعي؛ لأن غالبية الوظائف التي يتيحها القطاع الخاص في الأردن في حاجة إلى هذه الأنواع من التخصصات، وضرورة إعادة هزم التعليم إلى وضعه الطبيعي.
- توفير أجهزة الدعم التقني اللازمة للتعليم عن بعد، لجميع الأسر الفقيرة غير القادرة على تحمل نفقاتها.
- تدريب المعلمين والأهالي على الممارسات الفضلى لتطبيق نظام التعليم عن بعد بالطريقة الفعالة.
- تمكين طلبة الجامعات الأردنية من تشكيل اتحاد عام لطلبة الأردن يتولى الدفاع عن حقوق الطلبة وحررياتهم ويعبر عن طموحاتهم وآمالهم ويساهم في تطوير الحياة الجامعية للطلبة على الصعد المختلفة، كما هو الحال في سائر الجامعات في العالم.
- إعادة النظر في أسس القبول في الجامعات الرسمية، وتقليص الاستثناءات من أجل إيجاد نظام تعليمي أكثر عدلاً ومساواة.
- تبني تعليم حقوق الإنسان في التعليم الجامعي، وذلك بتعميم مساق حقوق الإنسان للطلبة كافة، سواء كمساق عام، أو في داخل كل تخصص، والسماح بإنشاء أندية طلابية لحقوق الإنسان على صعيد كل كلية، وتعميم تدريس الفلسفة في الجامعات.
- إنشاء نقابة لأساتذة الجامعات والعاملين فيها، استناداً إلى المادة 16/2 من الدستور الأردني التي تعطي الحق لكافة فئات الشعب في تشكيل نقابات لها.
- العمل على إزالة جميع البنود والقرارات والإجراءات التي تحول دون ممارسة الحريات الأكاديمية واحترام الحق في الإبداع الذي نص عليه الدستور الأردني (المادة 15/2) وكذلك المادة 128/1 منه.
- التأكيد على ضرورة العودة إلى التعليم الوجيه في جميع المؤسسات التعليمية مع التأكيد على ضرورة الالتزام بالتعليمات الصحية الصادرة عن وزارة الصحة، إن استمرار التعليم عن بعد بالطريقة التي مورس فيها حتى الآن ينذر بتراجع كبير للتعليم؛ ولذلك وجّهت المنظمات الدولية المعنية نداءات للدول. أشرنا إليها قبل قليل. للإبقاء على التعليم الوجيه في المؤسسات التعليمية كافة.

02 الحق في العمل⁶²

التشريعات:



كفل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة 23 الحق في العمل⁶³، وفق شروط عمل عادلة ومرضية، كما كفل العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هذا الحق، وقد صادق الأردن على العهدين الدوليين لحقوق الإنسان، فأصبحت كلها جزءاً من المنظومة التشريعية الأردنية.

وعلى مستوى التشريعات الوطنية، كفل الدستور الأردني الحق في العمل لجميع المواطنين، من خلال مواده، المادة

6 الفقرة 3 «تكفل الدولة العمل والتعليم ضمن حدود إمكانياتها وتكفل الطمأنينة وتكافؤ الفرص لجميع الأردنيين»⁶⁴، والمادة 23 «العمل حق لجميع المواطنين وعلى الدولة أن توفره للأردنيين بتوجيه الاقتصاد الوطني والنهوض به»⁶⁵.

إلا أنه ربط توفير هذا الحق بإمكانات الدولة، وهذه فجوة واضحة تتهرب بها الحكومة من تنفيذ هذا الحق، تتعارض بشكل مباشر مع الاتفاقيات الدولية التي صادق عليها الأردن، والتزم بتطبيقها.

وما يزال قانون العمل المعمول به حالياً رقم 8 لسنة 1996 لا يلبي العديد من الحقوق والمبادئ الأساسية للحق في العمل، وفي عام 2019 أقر مجلس النواب التعديلات على مشروع القانون المعدل، التي لم تكن موائمة للمعايير الدولية؛ إذ تم تعديل تعريف النزاع العمالي الجماعي، بحذف عبارة «كل مجموعة من العمال»، وبهذا تم حرمان العمال من استخدام أدوات فض النزاعات العمالية، إضافة إلى حذف عبارة «العمال» من المادة 44، التي حرمت العمال الذين ليس لديهم نقابة من حق المفاوضات الجماعية، وتم تقييدها مع أصحاب العمل بالنقابات فقط،

62 . ساهم في إعداد الحق في العمل كل من مركز فينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية ومركز تمكين للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان.

63 الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة (23)، 1948.

64 الدستور الأردني، المادة (6)، الفقرة (3)، الأردن.

65 الدستور الأردني، المادة (23)، الأردن.

وتم تقييد حرية تشكيل نقابات جديدة للعمال، من خلال المادة 98، حيث تم منع أن يكون هناك أكثر من نقابة لأي نشاط اقتصادي، والمادة 116، منحت وزير العمل سلطات إضافية بحل أي نقابة تخالف أحكام قانون العمل.

إنّ هذه التعديلات كانت خطوة إلى الوراء تجاه ممارسة الحق في العمل، وكان الأولى بالحكومة أن تقوم بتعديلات ذات أولوية تشكل ثغرات في قانون العمل الأردني، منها تعديل المادة 40 المتعلقة بمدة العقد الجماعي، لتصبح سنتين بدل ثلاث سنوات، حيث إنّ ثلاث سنوات مدة طويلة، تتغير خلالها ظروف العمل، وهذا يعد انتهاكاً للعمال، وهناك ضرورة لتعديل الفقرة (هـ) من المادة 98، التي تشترط أن يكون مؤسسو النقابات العمالية أردنيين، وهذا يعتبر إقصاء ضد العمال المهاجرين وفق معايير العمل الدولية، ويتوجب تعديل المادة 100 من قانون العمل، التي تعطي الحق للاتحاد العام للنقابات بتوحيد النظام الداخلي لجميع النقابات، وهذا يتعارض مع الممارسات الفضلى للحق في العمل، وتتعارض المادة 103 مع استقلالية النقابات المتعارف عليها في المعايير الدولية، والتي تفرض على الاتحاد والنقابات العمالية المصادقة على أية تعديلات على أنظمتها من قبل مسجل النقابات ونقابات أصحاب العمل في الوزارة.

لم يتضمن نظام العمل المرن الذي أصدرته الحكومة في منتصف شهر آذار/ مارس من عام 2017، نصوصاً تلزم أصحاب الأعمال بالموافقة للعامل والعاملة للعمل إذا انطبقت عليهما المعايير المسموحة للعمل المرن، وتم ربط تطبيقه بشكل رئيسي بموافقة صاحب العمل، إضافة إلى أنّ النظام لم يقدم أي حوافز لأصحاب الأعمال لتطبيقه.

السياسات والممارسات:

نتيجة لظروف السياسات التي تتخذها الحكومة تجاه قضايا العمل عموماً، وفي ظل جائحة كورونا خصوصاً، فقد بدا لنا أن تأثير تلك السياسات متداخل ومؤثر بشكل رئيسي على واقع الممارسات، وأبرز التحديات هي:

أولاً: البطالة

ارتفاع معدل البطالة بشكل متسارع في الأردن يُعد من أخطر المشكلات التي تواجه الحكومات المتعاقبة، والتي أدت إلى احتجاجات شعبية ساخنة خلال فترات سابقة؛ إذ بلغ معدل البطالة خلال الربع الثاني من عام 2020 (23.0%) بارتفاع مقداره 3.8 نقطة مئوية عن الربع الثاني من

عام 2019⁶⁶، وبلغ معدل البطالة خلال الربع الثالث من عام 2020 (23.9%) بارتفاع مقداره 4.8% عن الربع الثالث من عام 2019⁶⁷، ويأتي ذلك وسط اختلالات كبيرة في سوق العمل لا سيما بعد الآثار السلبية الناجمة عن انتشار وباء كورونا.

بلغ معدل البطالة للذكور خلال الربع الثالث من 2020 (21.2%) مقابل (33.6%) للإناث، وقد ارتفع معدل البطالة للذكور بمقدار 4.1 نقطة مئوية وارتفع للإناث بمقدار 6.1 نقطة مئوية مقارنة بالربع الثالث من عام 2019⁶⁸، وهذا مؤشر يدل على أن تداعيات أزمة فيروس كورونا أثرت بشكل أكبر سلباً على النساء.

عملت بعض أوامر الدفاع التي أقرتها الحكومة الأردنية لمواجهة جائحة كورونا على التسبب بفقدان العديد من العاملين والعاملات لوظائفهم/ن، وتعميق الفجوة في الأجور بين الذكور والإناث؛ إذ أجاز أمر الدفاع رقم (6) للمنشآت الخاصة التي لا تستطيع دفع أجور العاملين لديها أن توقف العمل كلياً وتوقف عقود العمل لجميع العاملين لديها، إضافة إلى تخفيض أجر العامل بنسبة تصل إلى 30%، وفي بعض الحالات إلى 50%. وهذا ما جعل بعض هذه المنشآت تجبر العاملين على تقديم استقالاتهم أو إنهاء خدماتهم بشكل تعسفي.

وفي عام 2020 صدرت تعليمات الإجراءات المتعلقة بتنظيم العمل المرن «عن بعد»، الصادرة بموجب أحكام الفقرة (ج) من البند الثالث من أمر الدفاع رقم (6) لسنة 2020، التي تنص على أنّ للعامل عن بعد أن يتنازل عن 30% من أجره المعتاد أسوة بالعاملين بدوام كامل في مكان العمل طوعاً من العامل، وتعتبر هذه التعليمات مخالفة لما جاء في أمر الدفاع رقم 6 فقرة (أ)، التي تقتضي تخفيض 30% من الأجر في حال العمل من مكان العمل، ولم تشمل العمل عن بعد، أي أضافت هذه التعليمات حكماً جديداً لم يرد في أمر الدفاع.

ظهرت جملة من الانتهاكات في حق العمال، نتيجة إغلاق الحكومات والحظر الشامل خلال شهر آذار/ مارس عام 2020، للحد من تفشي فيروس كورونا والحفاظ على الصحة العامة حسب قول الحكومة، تمثلت هذه الانتهاكات بمئات الشكاوى التي وردت للمرصد العمالي الأردني، منها عدم دفع رواتب العاملين لشهر آذار، وأشهر تسبقه، إضافة إلى خصم أيام العطل التي أعلنتها الحكومة من رواتب العاملين.

66 دائرة الإحصاءات العامة، تقرير الربعي الثاني حول معدلات البطالة لعام 2020، أيلول 2020، الأردن.

67 دائرة الإحصاءات العامة، تقرير الربعي الثالث حول معدلات البطالة لعام 2020، تشرين الثاني 2020، الأردن.

68 دائرة الإحصاءات العامة، تقرير الربعي الثالث حول معدلات البطالة لعام 2020، تشرين الثاني 2020، الأردن.

ثانياً: أجور العمال

يعاني سوق العمل الأردني من انخفاض مستويات الأجور الذي يعد انتهاكاً للممارسات الفضلى للحق في العمل، كذلك فإنّ الحد الأدنى للأجور ما يزال عند مستويات منخفضة ويبلغ 220 ديناراً شهرياً ويطبق على الأردنيين فقط.

ثالثاً: معايير السلامة الصحية

كشف فيروس كورونا عن قصور تطبيق معايير الصحة والسلامة المهنية في الأردن؛ إذ لا تتوفر قواعد بيانات إحصائية رسمية حول حوادث وإصابات العمل والأمراض المرتبطة بالمهنة، باستثناء الإحصاءات الصادرة عن المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، التي ترصد الحوادث والإصابات التي تقع ضمن المؤسسات المسجلة العاملين لديها بالضمان الاجتماعي، بينما تستثني العاملين في الاقتصاد غير المنظم، الذين لا يشملهم الضمان الاجتماعي، وتعد هذه ثغرة في إطار تحقيق السلامة والصحة المهنية في الأردن.

وهناك قصور واضح في عمليات الرقابة والتفتيش، في منشآت الأعمال المتوسطة والصغيرة؛ إذ تظهر فجوة كبيرة بين مستويات تطبيق معايير الصحة والسلامة المهنية بينها وبين منشآت الأعمال الكبيرة، ولا يتلقى العاملون في المنشآت الصغيرة والمتوسطة التدريب اللازم للتعامل مع أدوات الصحة والسلامة المهنية إن توافرت، وفي ظل أزمة فيروس كورونا كان هناك غياب وقصور لعمليات التفتيش والرقابة على الصحة والسلامة المهنية، وكان من المفترض أن تزداد عمليات التفتيش نتيجة الانتشار المجتمعي للفيروس.

رابعاً: العمال من الأشخاص ذوي الإعاقة

لا يزال هناك قصور في تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة في القطاعين؛ العام والخاص، بشكل لا يتوافق مع النسبة المحددة لتشغيل هذه الفئة في قانون العمل وقانون الأشخاص ذوي الإعاقة، إضافة إلى ظروف العمل الصعبة التي يعاني منها الأشخاص ذوو الإعاقة، من انخفاض معدلات الأجور، وغياب الأمن الوظيفي، والتشكيك بقدراتهم، إضافة إلى ضعف البنية التحتية المناسبة لعمل الأشخاص ذوي الإعاقة، من غياب توفر المصاعد والنظام الناطق فيها، وعدم توفر وسائل نقل مناسبة، وعدم توفر اللوحات الإرشادية بلغة بريل.

وقد ازدادت الأعباء التي يعاني منها الأشخاص ذوو الإعاقة نتيجة فيروس كورونا، فكانت من

أكثر الفئات التي تم الاستغناء عنها في العمل، بداعي أنها معرضة للخطر أكثر من غيرها، بسبب حاجة الأشخاص ذوي الإعاقة في أغلب الأحيان إلى التلامس المباشر مع الآخرين للمساعدة على التنقل واستخدام دورات المياه، وفي ظل التوجه نحو العمل عن بعد، لم يتم مراعاة القدرة إلى الوصول الإلكتروني للمصنفات والمعلومات للأشخاص ذوي الإعاقة.

هناك فجوات في قدرات مؤسسة التدريب المهني في تنفيذ العديد من البرامج التدريبية لجميع فئات المجتمع، تحديداً فئة الأشخاص ذوي الإعاقة، وعدم تطبيق قانون مؤسسة التدريب المهني وما يتضمنه من نصوص تضمن حق الأشخاص ذوي الإعاقة في تأهيلهم للانخراط في سوق العمل، نتيجة ضعف موازنتها السنوية، ومحتويات برامجها التدريبية، والكوادر المخصصة للتدريب؛ حيث لا تشكل بيئة صديقة للإعاقات، ولا تستطيع توفير التسهيلات اللازمة لتأهيل الأشخاص ذوي الإعاقة للمنافسة في سوق العمل.

خامساً: عمالة الأطفال

لا تزال التشريعات الوطنية عاجزة عن حماية الأطفال من الانخراط في سوق العمل، بالرغم من مصادقة الأردن على اتفاقية حقوق الطفل عام 1991؛ إذ إنه منذ البدء بالعمل بنظام التعليم عن بعد نتيجة فيروس كورونا المستجد، ازدادت بشكل ملحوظ أعداد الأطفال المنخرطين في سوق العمل، وذلك بسبب الوضع الاقتصادي المتدني نتيجة الجائحة على الأسر الفقيرة، وإغلاق المدارس أبوابها أمام الأطفال؛ إذ تشير بعض التقديرات أنّ أعداد الأطفال العاملين دون سن 16 يقارب 70 ألف طفل.

سادساً: المرأة العاملة

ارتفعت معدلات البطالة بين النساء في الربع الثالث من عام 2020، بمقدار 6.1% لنفس الفترة من عام 2019، مقارنة بـ 4.1% للرجال⁶⁹، ومنذ ثلاثة قرون إلى العام الحالي، لم تزد نسبة المشاركة الاقتصادية للنساء في سوق العمل الأردني عن 14%، وهذا يدل على خلل واضح، على ضرورة إيجاد سياسة فاعلة لإدماج النساء في سوق العمل، وتوحيد الجهود الوطنية في هذا الخصوص، وقد ازدادت معاناة المرأة الأردنية العاملة نتيجة العمل بنظام «التعليم عن بعد»، وقرار إغلاق الحضانات الذي أصدرته الحكومة لمنع انتشار فيروس كورونا، حسب قولها، ولكنها تراجعت عنه فيما بعد بسبب ضغط منظمات حقوق الإنسان الوطنية.

69 دائرة الإحصاءات العامة، تقرير البطالة للربع الثالث من عام، 2020، تشرين الثاني، 2020، الأردن.

التوصيات:

- تقديم مسودة مشروع تعديل المواد التي تشكل انتهاكات للحق في العمل الواردة في قانون العمل، المتمثلة بالمادة (40) والمادة (44)، والمادة (98)، والمادة (100) والمادة (103) والمادة (116).
- وقف العمل بأوامر الدفاع التي تمس بشكل مباشر حقوق العمال في الحصول على عمل لائق.
- تعديل نظام العمل المرن الصادر عام 2017، حيث لا يشترط موافقة صاحب العمل على العمال الذين تقدموا للعمل لديهم وفق شروط وتعليمات نظام العمل اللائق.
- الضغط على الحكومة لتفعيل زيادة الحد الأدنى للأجور في بداية عام 2021، في حال أنها تراجعت عن قرارها بحجة الأزمة الاقتصادية التي يعاني منها الأردن نتيجة فيروس كورونا.
- تشديد الرقابة على معايير الصحة والسلامة المهنية في الأردن، وفرض عقوبات رادعة لمرتكبي المخالفات من المنشآت العمالية وأصحاب الأعمال.
- ضرورة تطوير سياسات وطنية توفر إطاراً معيارياً شاملاً تجاه العمال المهاجرين تعتمد نهج حقوق الإنسان، وتضمن لهم الحماية الاجتماعية، بهدف تحقيق العدالة والمساواة والحياة الكريمة للعاملين المهاجرين في الأردن.
- تفعيل أدوار المؤسسات الرقابية فيما يتعلق بتطبيق المادة (13) من قانون العمل، والمادة (4) من قانون الأشخاص ذوي الإعاقة، لضمان تعزيز التزام القطاعين العام والخاص، بهما فيما يتعلق بتشغيل هذه الفئة.
- تصميم برامج تدريبية مهنية خاصة بالأشخاص ذوي الإعاقة تتلاءم وطبيعة الإعاقات التي يعانون منها، في إطار عمل مؤسسة التدريب المهني ووزارة التنمية الاجتماعية ومؤسسات المجتمع المدني ذات العلاقة.
- تعديل المادة رقم (21) من قانون العمل الأردني والاشتراط على صاحب العمل توفير تدابير تيسيرية للعامل الذي تعرض لعجز في مكان عمله.
- تعديل المادة رقم (78) من قانون العمل الأردني لتصبح من واجبات صاحب العمل توفير بيئة تيسيرية للعمل من ذوي الإعاقة بما يوفر لهم بيئة عمل لائقة ضمن شروط سلامة وصحة مهنية تناسب إعاقاتهم.
- تطوير العملية التربوية والتعليمية في المرحلة الأساسية والثانوية، للحد من عمالة

- الأطفال، وتوفير وسائل التعليم عن بعد لجميع الطلاب والطالبات بشكل عادل.
- العمل على تطبيق القوانين التي تحظر عمالة الأطفال، وتشديد الرقابة على المخالفين وفرض عقوبات رادعة.
- تطوير سياسة وطنية بالتعاون مع القطاع الخاص لزيادة مشاركة النساء في سوق العمل الأردني، ووضع نسبة محددة في كل منشأة لتشغيل النساء في أقسامها.
- إعادة النظر بنظام العمل المرن رقم 22 لسنة 2017، حيث يتم وضع نسبة محددة من الوظائف والعمال التي يحق فيها للعامل استخدام حقة بالعمل المرن، بالتنسيق مع أصحاب الأعمال وليس بموافقتهم، إلى جانب وضع مجموعة من الحوافر لأصحاب

الأعمال لتشجيعهم على تطبيق النظام.

03 حقوق العمال المهاجرين في الأردن⁷⁰

التشريعات والسياسات:

رغم أنّ الأردن خطا خطوات واسعة من الناحية التشريعية فيما يتعلق بحماية حقوق العمال المهاجرين، إلا أنّ معظم هذه التشريعات قد سُنت على عجل ما جعل فيها الكثير من الثغرات، كما أنّ هذه التشريعات فقدت قيمتها بعدم تنفيذها؛ حيث إنّ التعديلات المتلاحقة على قانون العمل ضمت عاملات المنازل والعمال الزراعيين إلى قانون العمل وسمحت بالانضمام الجزئي للعمال المهاجرين للنقابات العمالية، إلا أنّ قانون العمل قيد التمتع بالحقوق بإصدار أنظمة خاصة بذلك، وحتى الآن لم يصدر سوى



نظام العاملين في المنازل ولم يصدر النظام الخاص بتنظيم العاملين بالزراعة. في عام 2017 تم رفع الحد الأدنى للأجور الذي استثنى العمال المهاجرين من القرار، ولا زال نظام الكفالة يطبق في الأردن على أرض الواقع دون النص عليه في الأنظمة والتعليمات (خاصة للعمالة المصرية) من خلال ربط العامل بصاحب العمل حيث لا يستطيع العامل المصري مغادرة الأردن دون الحصول على مخالصة من صاحب العمل، كذلك تشترط التعليمات عدم تغيير العامل لصاحب العمل دون موافقة صاحب العمل الأول الأمر الذي أدى إلى زيادة ممارسات العمل الجبري.

70 . ساهم في اعداد هذا الجزئية مركز تمكين للمساعدة القانونية حقوق الإنسان ومركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية.

الممارسات:

أولاً: الحماية من التمييز

تعد العمالة المهاجرة في الأردن أكثر الفئات التي تتعرض إلى العديد من الانتهاكات، فلا يشمل قرار الحد الأدنى للأجور هذه الفئة؛ بل يقتصر فقط على العمالة الأردنية، وهذا تمييز وانتهاك صريح لمعايير العمل الدولية، التي ترفض تمييز العمال على أساس جنسيتهم، إضافة إلى أنه يتم حرمان عاملات المنازل من الانتفاع من الحق في الاشتراك بالضمان الاجتماعي، وحرمان العاملين السوريين الحاصلين على تصريح عمل أيضاً من شمولهم بمنظومة الضمان الاجتماعي.

ثانياً: الاعتداءات اللفظية والجسدية

لا يزال العمال المهاجرون يتعرضون للعديد من الانتهاكات اللفظية والجسدية والجنسية على يد بعض أصحاب العمل، وخاصة عاملات المنازل اللواتي قد تفرض عليهن الإقامة قسراً في مكان العمل، ولا يزال العديد من العمال المهاجرين يعانون من ظروف عمل غير عادلة من حيث طول ساعات العمل، والحرمان من يوم الراحة الأسبوعية والإجازة السنوية، كما لا تزال ممارسة حجز وثائق السفر قائمة، وعادة لا تتم معاقبة من يحجز الوثائق إذا قام بتسليمها⁷¹.

ثالثاً: إبعاد العمال المهاجرين

يتم إصدار قرارات إبعاد ضد العمال المهاجرين بشكل تعسفي وعشوائي، فقد أصبح قرار الإبعاد يصدر بشكل تلقائي وروتيني⁷²، حيث يتم التنسيب بإبعاد أي عامل مهاجر يتم توقيفه من قبل الجهات المعنية، سواء كان يحمل إذن إقامة أو لا يحمل، رغم أن صاحب العمل وحده من له الحق باستصدار تصريح العمل وإذن الإقامة، كما أن هنالك العديد من الممارسات الشائعة التي تقدم السلطات العامة في الأردن عليها في علاقتها مع العمال المهاجرين تتمثل في احتجازهم الإداري بصورة تعسفية، ودون إخبارهم بحقوقهم القانونية أو سبب توقيفهم، فقد لوحظ أن هناك نمطاً منهجياً تتبعه السلطات العامة؛ وخاصة الحكام الإداريين وبالتنسيق مع مديرية الأمن العام، باحتجاز العمال المهاجرين إدارياً بصورة تخالف القانون الأردني واتفاقيات حقوق الإنسان⁷³، ويستغرق التقاضي مدداً طويلة قد تمتد لسنوات، كما لا يتوافر مترجمون أكفيا في المحاكم.

71 تمكين للمساعدة القانونية وحقوق الانسان، الحالات الواردة خلال أعوام 2009-2020.

72 تمكين للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان، الحالات الواردة خلال أعوام 2009-2020.

73 مركز تمكين للمساعدة القانونية وحقوق الانسان، (المطرقة والسندان) التقرير السنوي 2012.

رابعاً: أثر جائحة كورونا على العمال المهاجرين

اتخذت الحكومة الأردنية مجموعة من التدابير الاحترازية غير المسبوقه للسيطرة على انتشار الفيروس أهمها كان إعلان فرض حظر التجول مساء يوم الجمعة 20 آذار/ مارس العام 2020 في جميع مناطق المملكة، ومنع الأشخاص من مغادرة منازلهم حتى لشراء الطعام والذي استمر لفترة 3 أسابيع متتالية، بينما كانت هذه الإجراءات تهدف لحماية الناس من الفيروس إلا أنها أدت إلى نتائج سلبية خاصة فيما يتعلق بالوضع الاقتصادي للبلاد ككل، وللعمال بغض النظر عن جنسياتهم.

وأظهرت تقارير الرصد التي نشرها مركز «تمكين للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان» طوال فترة الحظر⁷⁴ أنّ العمال هم الأكثر تضرراً من الأزمة الحالية، وأنهم يكافحون في سبيل تأمين سبل العيش منذ أن دخل قرار حظر التجول حيز التنفيذ، وسلطت هذه التقارير الضوء على عدة قطاعات منها قطاع التجميل والتنزيل وقطاع الزراعة والنقل وغيرها، وأكدت هذه التقارير أنّ وطأة الإجراءات كانت أقسى على عمال القطاع غير المنظم؛ فهم غير مشمولين بأي من ميزات الحماية الاجتماعية، ويعملون في ظروف عمل تغيب عنها أبسط سبل الوقاية السلامة والصحة المهنية.

من جهة أخرى، عانى هؤلاء العمال ولا يزالون يعانون من تعرضهم لانتهاكات عمالية عديدة تضمنت الخصم من رواتبهم والعمل لساعات عمل طويلة، وعدم توفر أدوات الوقاية والحماية الضرورية لمنع انتشار هذا الوباء، وقد أدت ظروف العمل القاسية هذه إلى إصابة عدد من العمال بوباء كورونا كما حصل مع العمال في مصانع الضليل والعقبة.

إنّ الآثار الاقتصادية لأزمة كورونا أثرت بشكل كبير على هذه الفئة الذين فقدوا مصادر دخلهم بشكل مفاجئ، ويواجهون خطورة فقدانهم لها تماماً؛ بسبب احتمالية خسارتهم لعملهم بعد انتهاء الأزمة، لذلك إنّ استبعاد هذه الفئة من برنامج عمال المياومة يعد ضربة شبه قاضية لهذه الفئة المهمشة التي تعاني وبشدة من أجل تأمين سبل عيشها.

<https://tamkeen-jo.org/%D8%AA%D8%AF%D8%A7%D8%B9%D9%8A%D8%A7%D8%AA-%D9%83%D9%88%D8>

74

%B1%D9%88%D9%86%D8%A7

إنّ العمالة المهاجرة في الأردن من أكثر الفئات تأثراً من ضعف شروط الصحة والسلامة المهنية في الأردن؛ إذ تم تسجيل مئات الإصابات بفيروس كورونا بين العاملين المهاجرين في مصانع الألبسة وغيرها في مختلف المناطق الصناعية في المملكة، ويرجع السبب في ذلك إلى قلة عدد المساكن التي يقيم بها العمال المهاجرون واكتظاظها، مما يزيد من احتمالية انتشار العدوى بفيروس كورونا، إضافة إلى أنّ هذه المساكن لا تتوفر فيها أبسط معايير الصحة والسلامة المهنية.

خامساً: ظروف العمل والمعيشة

إنّ هذه الفئة بالتحديد تعاني من ظروف عمل ومعيشة غير صحية يطغى عليها الاكتظاظ في أماكن العمل والسكن التي تفتقر للخدمات الأساسية من ماء وطعام، مع إمكانية محدودة أو معدومة للوصول إلى الخدمات الصحية لهؤلاء العمال، وعلى الرغم من هذه الصعوبات إلا أنّ هؤلاء العمال تعرضوا لهجوم واضح على وسائل التواصل الاجتماعي بعد انتشار خبر إصابتهم بالفيروس، وتضمنت العديد من المنشورات التي تم نشرها خطاب كراهية وعدائية واضحة وصل حد المطالبة بحرقهم.

سادساً: عاملات المنازل

تتعرض عاملات المنازل أكثر من غيرهن من العمالة المهاجرة لانتهاكات عدة بحقهن، وذلك لصعوبة إجراء عمليات التفتيش على المنازل، وتأتي أبرز هذه الانتهاكات من خلال حجز جواز سفرهن وحرمانهن من العطل الرسمية وفترات الراحة، وعدم استلام الأجور بشكل منتظم، وتعرضهن للعديد من أشكال العنف النفسي والجسدي، إضافة إلى الإساءة في المعاملة من مكاتب استقدام العاملات، وتأثرت عاملات المياومة في المنازل بإغلاقات الحكومة نتيجة فيروس كورونا المستجد، ولم يكن هناك تعويض لهذه الفئة نتيجة الضرر الذي لحق بها، وتم رصد إعلانات تظهر المتاجرة بهذه الفئة ببيعها وشراؤها ومعاملتها دون وجه إنساني، وهذا ما ترفضه مبادئ حقوق الإنسان وتعتبره ضمن حكم الاتجار بالبشر.

سابعاً: خطاب الكراهية

تعد شبكات التواصل الاجتماعي، ومن أهمها فيسبوك وتويتر، من المنصات المؤثرة اجتماعياً؛ حيث إنها تلعب دوراً أساسياً في التأثير السياسي والتعبئة الجماهيرية، وبالرغم من قدرة هذه الوسائل على التغيير الإيجابي ونشر الخبرات للاستفادة من تجارب الآخرين، لكنها أيضاً تُستغل لنشر التأثير السلبي؛ حيث بدأ يظهر أثرها في نشر خطاب الكراهية والتحريض على الآخرين.

في هذا السياق يستخدم الكثير من المواطنين مواد تحث على العنصرية ضد اللاجئين، وتعتبر أنهم سلبوا المواطنين فرص العمل، وتحملهم مسؤولية تراجع مستوى الخدمات المقدمة لهم؛ بالإضافة إلى زيادة الجرائم، وحاول ناشرو هذه الخطابات المطالبة بعدم قبول وإدخال اللاجئين للأردن.

ويعكس الصحفي في المواد التي ينشرها أفكاره وتوجهاته، بالإضافة إلى وجهة نظره السلبية من القضية، مما يؤثر على توجهات القراء وتعليقاتهم؛ حيث تغيب التوجهات الإنسانية في رصد الأخبار فلا تمثل حال الواقع.

تم رصد 3435 خطاب تحريض عنصري ضد العمال المهاجرين⁷⁵ حيث غابت المعالجة الإنسانية للخبر على المواد التي تم نشرها، وتصدرت البيانات الصادرة عن الدفاع المدني والأمن العام المواد المنشورة، ولم تقم الجهات التي قامت بنشر الخبر بمعالجة أو تحرير الأخبار والبيانات. هذا غيب أخبار المهاجرين إنسانياً عن وسائل الإعلام، حيث تقتصر تغطية قضايا حقوق الإنسان في أجندة وسائل الإعلام على التغطيات الدعائية للفعاليات والنشاطات الخاصة بالمؤسسات الحكومية وغير الحكومية، وتبقى التغطيات المعمقة لقضايا حقوق الإنسان تغطيات فردية غير ممنهجة وغائبة عن السياسات التحريرية للأحداث في الأخبار على حساب المعالجة الإنسانية ومن اللافت استمرار الإعلام الأردني بتهميش قضايا العمال المهاجرين على الرغم من ازدياد أعداد الانتهاكات بحقهم، خصوصاً مع ظهور جائحة كورونا؛ حيث تناولت الأخبار الحوادث التي تعرض لها العمال المهاجرون أو إصابات العمل وغياب معايير السلامة العامة، واعتمدت على البيانات الصحفية لمديرية الدفاع المدني فقط، ويبين هذا أن حجم ونصيب الضحايا في الإعلام أقل بكثير من الواقع؛ لأن العمال هم الضحايا وهم الغائبون عن التغطية الإعلامية.

غالباً ما تكون أخبار العمال المهاجرين موجزة وبلا متابعات صحفية، وتعزز غالبية التغطيات العالمية الصور النمطية للعامل بنشر المعلومات من طرف المهاجر، ولا تتم متابعة الموضوع. وتؤثر نظرة الصحفي للعمال المهاجرين عندما يتم تناول المادة الصحفية، على أنهم أثروا على اقتصاد البلد بشكل سلبي، ويؤخذ بعين الاعتبار أن إدارات التحرير لا ترى قضايا العمال المهاجرين من ضمن الأولويات التي يجب تسليط الضوء عليها؛ حيث إن سياسات التحرير في الصحف هي الجهة التي تقرر المواد التي يجب نشرها بحسب الأولويات، هذا وينشر الإعلام الأخبار بحسب تصريحات المسؤولين بلا متابعة أو بحث، ويستخدم في بعض الأحيان بعض المصطلحات التي قد تؤدي إلى تأجيج خطاب الكراهية.

75 . مركز تمكين للمساعدة القانونية وحقوق الانسان: دراسة «الأخر، هل الإعلام أداة لخطاب الكراهية؟». عمان، 2018.

كذلك رصد «تمكين» خلال فترة تداعيات أزمة كورونا مجموعة من التعليقات التي انتهكت حقوق العمال البنغاليين المصابين بفيروس كورونا، رغم أن إصابة العمال مثل غيرهم من الموجودين على الأراضي الأردنية، فالفيروس لا يميز بين الجنس والجنسية واللون، وقد تكون إصابة العمال بسبب غياب أدوات السلامة العامة، وبالرغم من ذلك لا تصح الإساءة لهم مهما كانت الأسباب والظروف»، وفي هذا الجانب يأتي خطاب الكراهية الموجه ضد العمال رغم عدم معرفة الكثير ممن علق وانتقد إصابتهم بالفيروس أن ظروف العمل غير اللائق التي تحيط بالعمال، من تدني الأجور وغياب معايير السلامة والصحة المعنية، فضلاً عن وجودهم في أماكن غير صالحة للسكن، إلى جانب تعرضهم لانتهاكات عدة طوال فترة عملهم».

التوصيات:

- المصادقة على اتفاقية حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم.
- العمل على إصدار النظام الخاص بتنظيم العاملين بالزراعة.
- رفع الحد الأدنى للأجور للعمال المهاجرين ومساواتهم بالعمال الأردنيين وبما يتناسب مع غلاء الأسعار.
- إلغاء نظام الكفالة للعمال المهاجرين والحرية في تغيير صاحب العمل دون موافقة صاحب العمل.
- شمول عاملات المنازل والعمال السوريين في الاشتراك بالضمان الاجتماعي.
- تفعيل الإجراءات لحماية العمال المهاجرين من الانتهاكات اللفظية والجسدية والجنسية على يد بعض أصحاب العمل، وخاصة عاملات المنازل اللواتي قد تفرض عليهن الإقامة قسراً في مكان العمل، وطول ساعات العمل والحرمان من يوم الراحة الأسبوعية والإجازة السنوية، وحجز وثائق السفر.
- حماية العمال المهاجرين من الطرد التعسفي من قبل الحكام الإداريين بسبب مخالفة صاحب العمل في عدم تجديد تصاريح العمل، وتطبيق معايير المحاكمة العادلة منذ لحظة توقيفهم.
- الرقابة على تطبيق شروط الصحة والسلامة المهنية على العمال المهاجرين وتحسين ظروف السكن.
- حماية العمال المهاجرين واللاجئين من خطاب الكراهية والتمييز الذي يتعرضون له عبر وسائل التواصل الاجتماعي والإعلام.
- إيلاء وسائل الإعلام الاهتمام الكافي بحقوق العمال المهاجرين والتركيز على دورهم الإيجابي في تنمية الاقتصاد الوطني.

04 العمل الجبري والاتجار بالبشر⁷⁶



لا تزال التشريعات الأردنية قاصرة إزاء الحد من العمل الجبري؛ حيث لا يجرم القانون العمل الجبري ما لم يرقى إلى مستوى الاتجار بالبشر، وما يزال القضاء الأردني يتعامل مع قضايا العمل الجبري كقضايا عمالية، ورغم إصدار قانون منع الاتجار بالبشر عام 2009 إلا أنّ التطبيقات القضائية لا تزال متواضعة إلا في حالة تجارة الأعضاء.

ونشير وفقاً لدراسة متخصصة أعدها مركز تمكين

للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان أنّ المحاكم الأردنية نظرت خلال الأعوام العشرة الأخيرة (2009-2019) بـ 257 قضية اتجار بالبشر؛ أي بمعدل 25.7 قضية سنوياً، مع ثبات مستوى الملاحقة، وطرأت زيادة ملحوظة في عدد القضايا المنظورة بعد إنشاء وحدة مكافحة الاتجار بالبشر العام 2012، حيث تم النظر في العام نفسه بـ 18 قضية، و 24 قضية في العام الذي تلاه، تبعها زيادة أكبر في الأعوام: 2014 و 2015 لتصل إلى 35 و 37 قضية على التوالي، في حين تراجعت القضايا العام 2016 إلى 28، وصولاً إلى معدل يتراوح بين 21 - 23 في الأعوام 2017، 2018، و 2019.

إنّ صدور الأحكام «ليس بالضرورة أن يكون في السنة التي أحيلت فيها القضية إلى المحكمة»، حيث صدر 16 قراراً بالإدانة في العام 2010 من أصل 25 قضية تم النظر فيها؛ أي بنسبة 64 % من القضايا، في حين تراجعت هذه النسبة إلى 43.4 % العام 2011 الذي صدر خلاله 10 قرارات من إجمالي 23 قضية، ثم 8 من 18 جريمة أي بنسبة 44 % العام 2012، و 11 من 24 جريمة؛ أي بنسبة 44.8 % العام 2013، و 17 من أصل 35 قضية؛ أي بنسبة 48.5 % العام 2014، و 17 من 37 قضية أي بنسبة 46 % العام 2015».

وفيما يتعلق بنظام دور إيواء المجني عليهم والمتضررين من جرائم الاتجار بالبشر العام 2012، يجب تعديله ليسمح بإحالة الضحايا إليها بمجرد الاشتباه بوجود الضحية مباشرة، وعدم حصر الجهات التي تقوم بالتحويل، كما يجب تعديل مدة البقاء في الدار وعدم حصرها بشهرين، ليتسنى للضحية الاستشفاء الجسدي والنفسي، وإعطاء الوقت الكافي لإعادة التأهيل والإدماج.

76 . ساهم في إعداد هذه الجزئية مركز تمكين للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان.

أحال مجلس الوزراء إلى مجلس النواب مؤخراً مشروع قانون معدل لقانون منع الاتجار بالبشر وذلك للحاجة الماسة لتعديل ذلك القانون لاسيما أنّ فيه من العيوب والثغرات ما يحول دون تطبيقه، إلا أنّ مشروع القانون المعدل لم يحو تلك الجريمة بكافة أبعادها، كذلك هناك خلل في صياغة بعض النصوص والعبارات التي قد تكون مدخلاً للالتفاف على نصوص القانون عند تطبيقها؛ لذا نضع بين أيديكم هذه الدراسة البسيطة حرصاً منا على سلامة الأداء التشريعي في الدولة، واستناداً إلى ثقتنا العالية بحرص أعضاء السلطة التشريعية على سلامة القوانين وملاءمتها للواقع الاجتماعي والاقتصادي، وللقواعد النافذة في النظام القانوني الأردني:

أولاً: لغايات تطبيق أحكام القانون من الواجب تعريف مفردات هذا القانون وفقاً للمنظور الدولي لها، لذلك نوصي بأن يتضمن القانون هذه التعريفات، بالإضافة إلى التعريفات الحالية بالقانون الأصلي لأغراض تطبيق أحكام القانون يكون للكلمات والعبارات التالية المعاني المحددة أمام كل منها ما لم تدل القرينة أو سياق النص على خلاف ذلك:

جرائم الاتجار بالبشر: استدراج أشخاص أو نقلهم أو إيوائهم أو استقبالهم أو تسليمهم - سواء داخل المملكة أو عبر حدودها الوطنية - بقصد استغلالهم إذا تم ذلك بوساطة استعمال القوة أو التهديد أو بهما، أو بوساطة القسر أو الاختطاف أو الاحتيال أو الخداع، أو إساءة استعمال السلطة، أو استغلال حالة الضعف أو الحاجة، أو الوعد بإعطاء أو تلقي مبالغ مالية أو مزايا مقابل الحصول على موافقة شخص على الاتجار بإنسان له سيطرة عليه، كما يعد مرتكباً لجريمة الاتجار بالبشر ولو لم يقصد الاستغلال كل من باع أو عرض للبيع أو الشراء إنساناً أو أكثر أو وعد بذلك وبصرف النظر عن الوسيلة.

الاستغلال: أي من الأفعال غير المشروعة التي تمارس على ضحايا الاتجار بالبشر بأي شكل من الأشكال كالاستغلال الجنسي أو أعمال الدعارة أو السخرة أو الخدمة والعمل القسري، أو الاسترقاق أو الممارسات الشبيهة بالرق والاستعباد، أو التسول باستغلال حالة الضعف أو بالإكراه، أو استئصال ونزع الأعضاء أو جزء منها أو الأنسجة البشرية أو المتاجرة بها أو أي صورة أخرى من صور الاستغلال المجرمة قانوناً.

استغلال حالة الضعف: استغلال حالة عجز جسدية أو عقلية أو نفسية أو وضع قانوني معين أو أي حالة تؤثر على إرادة الضحية أو تصرفاتها بحيث لا يكون لديها أي بديل حقيقي ومقبول سوى الخضوع للاستغلال الواقع عليها.

الاستغلال الجنسي: قيام شخص باستخدام إنسان -ذكراً كان أو أنثى- جنسياً لإرضاء شهواته غير المشروعة أو شهوات الغير بأي صورة كانت أو في إنتاج رسومات أو صور أو مشاهد أو أفلام إباحية أو تأدية أعمال أو عروض أو غير ذلك من الممارسات الإباحية.

السخرة: التكليف بعمل بلا أجر قهراً.

الرق: حيازة شخص أو التصرف فيه على أي نحو باعتبار أنه مملوك.

الاسترقاق: إدخال شخص في الرق بممارسة أي من السلطات المترتبة على حق الملكية أو هذه السلطات جميعها عليه، بما في ذلك ممارسة هذه السلطات في سبيل الاتجار بالبشر، ولاسيما النساء والأطفال.

الممارسات الشبيهة بالرق: الأفعال غير المشروعة التي تضع إنساناً تحت تصرف شخص آخر مثل: إيسار الدين والقنانة والخدمة والعمل القسري بما في ذلك تجنيد الأطفال للاستخدام في الصراعات والزواج القسري، أو أي من الأعراف والممارسات التي تبيح وضع إنسان تحت تصرف شخص آخر.

إيسار الدين: الوضع الناشئ عن ارتهان المدين بتقديم خدماته الشخصية أو خدمات شخص تابع له ضماناً لدينٍ عليه إذا أتت قيمة تلك الخدمات بعد تقييمها بشكل معقول لا يمكن أن تفي بهذا الدين أو إذا لم يتم تحديد وحصر الدين أو تحديد مدة أو طبيعة تلك الخدمات.

القنانة: حالة أو وضع أي شخص ملزم طبقاً لعرفٍ أو قانون أو عن طريق الاتفاق بأن يعيش ويعمل على أرض شخص آخر وأن يقدم خدمات معينة لهذا الشخص بعوض أو بلا عوض ودون أن يملك حرية تغيير وضعه.

الخدمة والعمل القسري: أي أعمال أو خدمات انتزعت من الضحية رغماً عنه باستخدام القوة أو التهديد أو أي وسيلة من وسائل الإكراه سواءً تم ذلك بأجر أم بدون أجر.

الزواج القسري: القيام بتزويج امرأة أو طفلة دون أن تملك حق الرفض لقاء بدل مالي أو منفعة لأبويها أو أحدهما أو للوصي عليها أو لشخص أو أشخاص لهم ولاية عليها.

الاستعباد: إخضاع أي إنسان لشروط عمل معين أو إلزامه بأداء عمل أو خدمات حيث لا يستطيع بحريته واختياره تغيير تلك الشروط أو التخلص من ذلك العمل أو التوقف عن أداء تلك الخدمات.

الضحية: كل إنسان تعرض لأي ضرر مادي أو معنوي، متى كان الضرر ناجماً عن إحدى جرائم الاتجار بالبشر المنصوص عليها في هذا القانون وبصرف النظر عما إذا كان مرتكب الجريمة قد عُرفت هويته أو قبض عليه أو تمت محاكمته أو تمت إدانته.

الطفل: كل إنسان لم يتم الثامنة عشرة سنة شمسية من عمره.

إساءة استعمال السلطة: كل وضع يتمتع فيه الجاني بسلطة قانونية أو فعلية تمكنه من السيطرة على شخص آخر واستغلاله أو تمكين آخرين من ذلك.

وردت عبارة استقطاب بالفقرة (1) من (أ) من المادة (3) ومعنى هذه الكلمة اللغوي والاصطلاحي لا ينسجم مع تعريف جريمة الاتجار بالبشر؛ حيث ورد معنى كلمة استقطاب في معاجم اللغة على (استقطب، يستقطب، استقطاباً، فهو مستقطب، والمفعول مستقطب: -استقطب الأمر اهتمامه أي اجتذبه وجعله يهتم به دون سواه، استقطب الناس، أي جمعهم إليه وصار إليهم مرجعاً.

ولكن نجد أنّ معنى كلمة (استدرج) استدرج، يستدرج، استدرجاً، فهو مستدرج، والمفعول مستدرج: استدرج فلاناً إلى كذا: أي خدعه حتى أطاعه، وحمله على أن يفعل ما يريد بالإغراء والحيلة.

لنجد أنّ كلمة (استدرج) يدل معناها على مقصود المشرّع وهي أكثر انسجاماً مع مدلول الفعل أكثر من كلمة (استقطب) الواردة في القانون القديم).

وردت عبارة استغلال في الفقرة (ب) من المادة (3) في تعريف كلمة استغلال الواردة في الفقرة (1) على أنّها (استغلال أشخاص...).

وفي ذلك نجد أنه لا يجوز تعريف المصطلح بذاته بل بمعناه ودلالاته بعيداً عن تكراره في تعريفه؛

إذ إنّ معنى كلمة استغلال في اللغة هي (استغل، يستغل، استغلاً، فهو مستغل، والمفعول مستغل: استغل الشخص أي انتفع منه بغير حق لجاهه أو نفوذه وجنى من ورائه أغراضاً شخصية.

وبذلك يكون مطلع التعريف لكلمة استغلال هي (أي من الأفعال غير المشروعة التي تمارس على الضحية) بذلك تكون أكثر شمولاً.

ثانياً: هنالك أفعال وممارسات لم يشملها القانون وهي من الوسائل الي تشكل عناصر هذه الجريمة متعارف عليها دولياً ومنها:

- أنشأ أو أسس أو أدار أو مؤل جماعة إجرامية منظمة هدفها أو من بين أهدافها ارتكاب جرائم الإتجار بالبشر.
- من أنشأ أو استخدم أو أدار موقعاً إلكترونياً أو نشر معلومات على الشبكة المعلوماتية بقصد ارتكاب أي جريمة من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون.
- الترويج للجريمة بوساطة الشبكة المعلوماتية.
- من احتجز أو أخفى أو حاز بدون مسوغ قانوني أو أتلّف وثيقة سفر أو إقامة أو هوية تخص ضحايا الاتجار بالبشر.
- معاقبة المحرض والمتدخل والشريك في هذه الجرائم بعقوبة الفاعل الأصلي نفسها.
- تشديد العقوبة إذا كان أحد الضحايا (امرأة حامل).
- تشديد العقوبة إذا كان أحد الضحايا عديم الأهلية.
- إعفاء الضحية من العقوبات المقررة بقانون العمل وقانون الإقامة وشؤون الأجانب متى ارتبطت مباشرة بكونه ضحية اتجار بالبشر.

ثالثاً: تعديل اسم اللجنة المشكلة وفق أحكام المادة (4) من اللجنة الوطنية لمنع الاتجار بالبشر إلى (اللجنة الوطنية لمنع ومكافحة الاتجار بالبشر).

- رابعاً:** خلت مهام وصلاحيات اللجنة من بعض المهام الضرورية ومنها:
- متابعة مستوى تنفيذ التزامات الأردن الدولية الناشئة عن الاتفاقيات الدولية والمصادق عليها ذات الصلة بمنع ومكافحة الاتجار بالبشر.
 - إصدار تقارير سنوية عن الإجراءات والتدابير التي اتخذتها الدولة لمنع ومكافحة الاتجار بالبشر بالتنسيق مع الجهات المعنية.

- إنشاء قاعدة بيانات تتضمن كافة المعلومات والبيانات الإحصائية على كل ما يتعلق بمنع ومكافحة الاتجار بالبشر وحماية الضحايا وتزويد الجهات المعنية بها.

خامساً: وفي مجال حماية الضحية فلقد أغفل مشرّع القانون أموراً عديدة ومنها:

- الحق في الحصول على المساعدة القانونية، وخاصة الاستعانة بمحامٍ في مرحلتي التحقيق والمحاكمة إذا لم يكن الضحية قد اختار محامياً وجب على النيابة أو المحكمة أن تتدب له محامياً وفقاً للقاعد المقررة لذلك.
- الحق في توفير العنصر النسائي المتخصص عند إجراء التحقيقات الخاصة بضحايا الاتجار بالبشر من النساء وفي أماكن الاحتجاز والرعاية والإيواء.
- تتولى وزارة الخارجية، ومن خلال بعثاتها الدبلوماسية في الخارج، تقديم كافة المساعدات والتسهيلات اللازمة لضحايا الاتجار بالبشر الأردنيين في خارج المملكة، وذلك بالتنسيق مع السلطات المعنية هناك وعلى الأخص إعادتهم إلى الأردن على نحو آمن وسريع.
- إعفاء ضحايا الاتجار بالبشر من كافة الرسوم القضائية للمطالبة بالتعويضات الناشئة عن كونهم ضحايا اتجار بالبشر.

سادساً: ورد في الفقرة (ج) من المادة (12) من مشروع القانون المعدل أنه (على الرغم مما

- ورد في أي تشريع آخر، للمدعي العام أن يقرر التوقف عن ملاحقة المجني عليهم والمتضررين من جرائم الاتجار بالبشر في الحالات التالية:
- إذا تبين ارتكابه أيّاً من جرائم الاتجار بالبشر المنصوص عليها في هذا القانون أو مشاركته فيها أو تدخله بها أو تحريضه عليها.
 - إذا ارتكب جنحة مرتبطة بجريمة الاتجار بالبشر أو شارك فيها أو تدخل بها أو حرض عليها.

وفي هذا النص عور قانوني من ثلاثة جوانب:

الأول: الصلاحية للمدعي العام دون المحكمة، ودون بيان معايير وأسس لهذه الصلاحية وكيفية العمل بها لاسيما أنّ إعطاء الصلاحية للمحكمة أولى حتى يتسنى لها إصدار قرارها بإعفاء المجني عليه (الضحية) من العقوبة.

الثاني: الأصل بوقف الملاحقة ليست صلاحية لأحد؛ بل تقرير بأنّ الفعل غير مجرّم أو غير مجرّم ابتداءً ومن ثم إعفاء المجني عليه (الضحية) من العقوبة.

الثالث: وقف الملاحقة وردت حصراً للجنح دون الجنايات والمخالفات، وهذا متناقض مع الماهية

الجزائية للجرائم والمبادئ المقررة للأحكام العامة ذلك أنّ الإعفاء على طبيعة الفعل، ولتخلف ركن الإرادة لدى المجني عليه (الضحية)، فالأولى أن تكون جميع الأفعال متى ارتبطت ارتباطاً مباشراً بكونه مجنياً عليه (ضحية) أن يتم إعفاؤه من العقوبة.

ونوصي بالنص التالي «لا يعد المجني عليه (الضحية) مسؤولاً مسؤولية مدنية أو جزائية عن أي جريمة من جرائم الاتجار بالبشر متى نشأت أو ارتبطت مباشرة بكونه مجنياً عليه (ضحية) اتجار بالبشر».

نوصي بإضافة عبارة «والأموال المصادرة وفق أحكام هذا القانون إلى الفقرة (ب) من المادة (14) المتعلقة بموارد صندوق مساعدة ضحايا الاتجار بالبشر».

وفي النهاية نوصي بأن يتم التوفيق فيما بين مصطلحات القانون لاسيما عبارة (المجني عليه) و(وضحايا) إذ إنّ المدول واحد وحتى يتم الاتساق فيما بين نصوص القانون يجب على المشرّع أن يعتمد أياً من تلك المصطلحات، لا سيما أنّ الشريعة الدولية وأغلب القوانين المقارنة تبنى عبارة (الضحية بدل من عبارة (المجني عليه)).

الأردن بحاجة لسرعة تعديل ذلك القانون كما كانت الحاجة لذلك عند إصدار القانون الأصلي بالعام 2009، إلا أنّ إقرار مشروع القانون بصيغته الحالية، كما ورد من مجلس الوزراء، من شأنه إضافة إلى تفويت الفرصة في الوصول إلى إصلاح الثغرات في القانون الأصلي، مواصلة تفاقم المشكلة بدل حلها الذي نتوخاه، وصحيح أنّ القانون يحتاج إلى السرعة القصوى للتعديل، لكن السرعة لا تعني التسرع ولا هي بذاتها تجيز الغفلة والإغفال.

التوصيات:

- الأخذ بجميع الملاحظات الواردة عند النظر في مشروع قانون معدل لقانون منع الاتجار بالبشر، وذلك لجعل القانون أكثر التزاماً مع القانون الدولي ويكفل إجراءات فعالة للتجريم ومحاسبة الجناة وحماية الضحايا.
- تعزيز دور إدارة مكافحة الاتجار بالبشر وبناء قدراتها بالكوادر المؤهلة الكافية.
- إشراك مؤسسات المجتمع المدني في جميع المشاورات الخاصة بتطوير التشريعات وسياسات مكافحة الاتجار بالبشر.
- تدريب القضاة والأشخاص المكلفين بإنفاذ القانون على المعايير الدولية وقانون منع الاتجار بالبشر.
- التزام الأشخاص المكلفين بإنفاذ القانون وخاصة الحكام الإداريين على عدم طرد أي ضحية محتملة للاتجار بالبشر.
- تعزيز تقديم المساعدة القانونية لضحايا الاتجار بالبشر.
- تعزيز برامج التوعية للعمال المهاجرين حول حقوقهم ومخاطر تعرضهم للاتجار بالبشر.

05 الحق في الضمان الاجتماعي⁷⁷

التشريعات:



تعد الاتفاقية رقم 102 المتعلقة بالمعايير الدنيا للضمان الاجتماعي أهم الاتفاقيات ذات العلاقة بالحماية الاجتماعية؛ حيث صادق عليها الأردن في عام 2014 معلناً اعتماده أربعة أجزاء من الاتفاقية فقط، تمثلت في الجزء الخامس المتعلق بإعانة الشيخوخة، والجزء السادس المتعلق بإعانة إصابات العمل، والجزء التاسع المتعلق بإعانة العجز، والجزء العاشر المتعلق بإعانة الوراثة، وامتنع الأردن عن اعتماد الأجزاء الأخرى من الاتفاقية تمثلت في الرعاية الطبية وإعانات المرض، وإعانات البطالة، وإعانات العائلية وإعانة الأمومة.

نص الدستور الأردني في المادة 23 / 2 ج «تقرير تعويض خاص للعمال المعيلين، وفي أحوال التسريح والمرض والعجز والطوارئ الناشئة عن العمل»، وهو ما يشكل أرضية للالتزام بالضمان الاجتماعي.

السياسات والممارسات:

أولاً: شمول العاملين بالضمان الاجتماعي

ما تزال منظومة الضمان الاجتماعي قاصرة عن تغطية جميع العاملين في الأردن؛ إذ إنها تغطي حوالي 72% من العاملين الأردنيين و52% من المشتغلين في الأردن، وما يزال مشتركو الضمان الاجتماعي ومتقاعدوه لا يتمتعون بالتأمين الصحي الذي هو أحد معايير الحد الأدنى للضمان الاجتماعي حسب نصوص اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 102 لعام 1952 المتعلقة بالمعايير الدنيا للضمان الاجتماعي.

إنّ ما يقارب نصف القوى العاملة في الأردن غير مشمولين بأي شكل من أشكال الحماية الاجتماعية، هذا ما كشفته أزمة فيروس كورونا المستجد، إضافة إلى أنّ مشتركو الضمان الاجتماعي الفعالين غير مشمولين بالرعاية الصحية وإعانات البطالة؛ إذ يتم تطبيق فقط إعانات التعطل عن العمل التي توفر حماية أقل من تأمين البطالة.

77 . ساهم في إعداد هذه الجزئية مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية ومركز تمكين للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان.

إنّ ما يقارب 48% من مجمل العاملين في الأردن غير مسجلين في الضمان الاجتماعي، وفقاً للأرقام الرسمية؛ حيث تبلغ مجمل القوى العاملة في الأردن ما يقارب 2.6 مليون عامل وعاملة⁷⁸، وتفيد مؤشرات المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي أنّ عدد المشتركين الفعالين في الضمان الاجتماعي في نهاية عام 2019 يبلغ 1.33 مليون عامل وعاملة (أردنيين وغير أردنيين)⁷⁹، وغير المسجلين في الضمان الاجتماعي يتوزعون على مجموعة من الشرائح، منهم من يعملون في مؤسسات لم تلتزم بتسجيلهم وفق القانون (متهربة تأمينياً)، ومنهم من يعملون لحسابهم الخاص مثل؛ أصحاب المحلات والمشاغل الصغيرة والمتناهية الصغر والسائقين، ومنهم من يعملون لدى آخرين في مقاولات صغيرة غير مسجلة رسمياً حسب الأصول، وهناك مئات أنواع الأعمال والمهن التي تقع ضمن الاقتصاد غير المنظم.

ضعف قدرة تطبيق الخيار الوحيد المتاح قانونياً أمام العاملين غير المشمولين في عملهم بالضمان الاجتماعي، والذي يتمثل في «الاشتراك الاختياري»؛ إذ لا يوجد إقبال كبير على العمل به، نتيجة الاشتراكات الضخمة المترتبة عليه، والتي يعجز العاملون عن الالتزام بها.

عملت الحكومة على تطوير إطار للانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى المنظم بالتعاون مع منظمة العمل الدولي في عام 2014، إلا أنّها لم تعمل بشكل جاد على تطبيقه، وقد صادقت على الإطار كل من وزارة العمل، والاتحاد العام لنقابات العمال في الأردن، وغرفة صناعة الأردن، والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي ويهدف الإطار إلى تعزيز منهجية متكاملة لإضفاء الطابع الرسمي على القطاع غير المنظم بما يضمن خلق فرص عملٍ لائقة، وتأمين ظروف معيشةٍ كريمة، وتحقيق العدالة الاجتماعية، وتحسين الإنتاجية، وزيادة النمو الاقتصادي.

إنّ الالتزامات المالية والضريبية العالية التي تترتب على تسجيل منشآت الأعمال بما فيها الصغيرة دفعت العديد من أصحاب الأعمال إلى عدم تسجيل مؤسساتهم لدى الجهات الرسمية، ما أدى إلى اتساع رقعة الاقتصاد والعمل غير المنظم في الأردن، وعدم تسجيل العاملين في هذه المؤسسات في الضمان الاجتماعي.

وبالرغم من تعديل قانون العمل في بداية شهر كانون الثاني / يناير من عام 2019، إلا أنه ما يزال يستثنى من تطبيق أحكامه بعض فئات العاملين؛ إذ استثنى عمال المنازل وبساتينها وطهايتها

78 مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية، ورقة سياسة نحو شمول جميع العاملين في الأردن بمنظومة الضمان الاجتماعي، 2020، الأردن.

79 الموقع الإلكتروني للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي [/https://www.ssc.gov.jo/arabic/](https://www.ssc.gov.jo/arabic/)

ومن في حكمهم، واستثنى كذلك عمال الزراعة ما عدا الذين يقرر مجلس الوزراء بتنسيب من الوزير شمولهم بأحكام هذا القانون، وربط شمول عمال المنازل وطهاثها وعمال الزراعة بالقانون، بإصدار أنظمة تصدر لهذه الغاية، ولم يصدر النظام الخاص بعمال الزراعة حتى الآن، مما يجعل هذا القطاع غير مشمول بنظام الحماية الاجتماعية الذي يوفره النظام الاجتماعي للمسجلين به. إنّ نسبة الاشتراكات المرتفعة المترتبة على أصحاب العمل لتسجيل عمالهم في الضمان الاجتماعي، دفعتهم إلى التهرب التأميني، وعدم تسجيل العاملين لديهم أو بعضهم في الضمان الاجتماعي، تفادياً لدفع قيمة الاشتراكات المرتفعة.

هناك ضعف في قدرات المؤسسات الحكومية على إنفاذ تشريعات العمل بمختلف مستوياتها، سواء أكانت قوانين أم أنظمة أو تعليمات أم قرارات، وانخفاض أعداد مفتشي العمل، وانحصار عملهم على أوقات العمل الرسمي، وهناك أعداد كبيرة من المؤسسات تعمل في أوقات لا تدخل في أوقات عمل المؤسسات الرسمية، إذ لا يمكن للمفتشين تغطية ومتابعة تطبيق عشرات آلاف منشآت الأعمال بمختلف أحجامها لمعايير العمل، لذلك تتسع بشكل كبير رقعة العمل غير المنظم الذي تنتشر فيه الانتهاكات العمالية، وعدم شمول العاملين في الضمان الاجتماعي.

عدم شمول قوانين الشركات والبلديات وقانون أمانة عمان الكبرى أي اشتراطات على مختلف منشآت الأعمال من مؤسسات وشركات، بضرورة شمول جميع العاملين والعاملات لديها في المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي عند تسجيلها وتجديد تسجيلها في سجل الشركات، وكذلك عند الحصول على رخصة المهن وتجديدها سنوياً من البلديات وأمانة عمان الكبرى.

ثانياً: شمول العمال المهاجرين وغيرهم بالحماية الاجتماعية

وفي ظل جائحة كورونا أعلنت الحكومة الأردنية سلسلة من القرارات لتقديم إعانات للفقراء وعمال المياومة وكبار السن والفلسطينيين وأبناء غزة، لتعويضهم عن الضرر الذي لحق بهم بسبب الإجراءات الحكومية للحد من فيروس كورونا، إلا أنّ هذه الإجراءات سواء الصادرة عن مؤسسة الضمان الاجتماعي أو صندوق المعونة الوطنية، تخلو من ذكر العمال المهاجرين واللاجئين، بالرغم من تسجيل هذه الفئات حال عملها في مظلة الضمان الاجتماعي، ولهم رصيد كما لغيرهم من الأردنيين، إلى جانب ذلك فإنّ هذه الفئة متضررة أيضاً كالأردنيين بل الضرر مضاعف؛ لأنهم من الفئات المستضعفة أولاً، ويجري استغلالهم من حيث الأجور المتدنية وبيئة العمل غير اللائقة، إلى جانب وجود فئة منهم لا تعمل وفي صفوف البطالة لعدم امتلاكها رقماً وطنياً.

التوصيات:

- الإسراع في تطبيق الإطار الوطني للانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى المنظم الذي صدر في عام 2014، وتم تطويره بالتعاون مع منظمة العمل الدولية.
- الإسراع في إصدار نظام خاص لتنظيم العاملين في الزراعة استناداً إلى نص القانون العمل، بحيث يضمن لكافة العاملين في هذا القطاع كافة حقوقهم العمالية دون انتقاص، وعلى وجه الخصوص الحق في الاشتراك في الضمان الاجتماعي.
- تخفيض اشتراكات الضمان الاجتماعي مع الحفاظ على كافة المنافع التأمينية، لتشجيع المؤسسات على عدم التهرب من تسجيل العاملين لديها في الضمان الاجتماعي، والتقليل من عمليات تسريح الموظفين الموجودين، ولتخفيض تكاليف خلق الوظائف في القطاع الخاص.
- تطوير آلية وأداة بديلة لنموذج الاشتراك الاختياري في الضمان الاجتماعي؛ حيث لا يتحمل العاملون لحسابهم الخاص أو العاملون بالأعمال اليومية والحرّة (ليس لديهم صاحب عمل) أعباء دفع مبلغ اشتراك كبير، وتكون قيمة الاشتراك بالضمان الاجتماعي منخفضة ويستطيع العاملون والعمالات تحمل عبئها، ويمكن أن يتم تخصيص صندوق خاص يتم تمويله من موازنة الدولة السنوية لدفع جزء من هذه الاشتراكات.
- تعديل نظام العاملين في المنازل وبستانييها ومن في حكمهم رقم 90 لسنة 2009 وتعديلاته بحيث يتم شمول جميع العمالات والعاملين في المنازل وبستانييها بالضمان الاجتماعي.
- تعديل قانون الشركات الأردني رقم 22 لسنة 1997 وتعديلاته، بحيث يتضمن شروط تقديم وثائق تثبت اشتراك جميع العاملين في منشآت الأعمال في الضمان الاجتماعي كشرط لتجديد شهادات السجل التجاري لمنشآت الأعمال.
- تعديل قانون رخص المهن لسنة 1999 وتعديلاته، حيث يتضمن شروط تقديم وثائق تثبت اشتراك جميع العاملين في منشآت الأعمال في الضمان الاجتماعي كشرط لتجديد رخص المهن لمنشآت الأعمال.
- تفعيل أدوات إنفاذ قانون العمل والضمان الاجتماعي، من خلال تغيير أساليب وتقنيات التفتيش على مواقع العمل وتغليظ العقوبات على أرباب الأعمال الذين يخالفون التشريعات العمالية، إلى جانب تقديم حوافز لأصحاب الأعمال الذين يحترمون تشريعات العمل.

06 الحق في مستوى معيشي كاف وملائم⁸⁰



التشريعات:

ما تزال القوانين والتشريعات الوطنية حتى عام 2020، تفتقر إلى نص صريح يعترف بالحق في مستوى معيشي لائق، ويعالج هذا الحق مدى تمتع الأفراد بمستويات كافية من صحة وتعليم ومسكن وعمل وغيرها من المبادئ الأساسية التي يجب توافرها لضمان مستوى معيشي لائق للأفراد.

السياسات والممارسات:

أولاً: أثر كورونا على الاقتصاد الأردني

ازدادت معدلات البطالة وتدني مستويات الأجور، وانخفض الناتج المحلي الإجمالي للفرد والأسرة، وارتفعت أعباء الميزانية والعجز في موازنة الدولة، إضافة إلى التوسع في عمليات الإقراض منذ بداية العام الجاري 2020 بسبب تفاقم التداعيات المالية على موازنات الغالبية الكبيرة من اقتصاديات الدول، الناجمة عن التداعيات الاقتصادية لانتشار فيروس كورونا المستجد، ما خفض من مستويات دخل الأسر الأردنية وجعلها أكثر فقراً. إنّ جذب الاستثمارات الخارجية أصبح أمراً معقداً في ظل البيئة الاقتصادية العالمية التي تزداد ضبابية وصعوبة، وخاصة بعد تعمق التداعيات الاقتصادية لفيروس كورونا المستجد. منذ بداية أزمة فيروس كورونا، يعاني الأردن من حالة انكماش اقتصادي، أثر بشكل مباشر على تمتع جميع الأفراد بمستوى معيشي لائق، خاصة الفئات الأكثر فقراً وهشاشة.

ثانياً: ثقل الضرائب على المواطنين

تعتبر نسب أعباء الضرائب والرسوم في الأردن من أعلى المعدلات على مستوى العالم، وهذا مؤشر على وجود خلل هيكلي في مكونات النظام الضريبي بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة. تتحمل كافة فئات المجتمع الأردني ضريبة المبيعات بالقيمة نفسها، ما يشكل عدم عدالة للفئات الفقيرة والمتوسطة، غير القادرة على تحمل هذه الكلف.

80 . ساهم في إعداد هذه الجزئية مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية ومركز تمكين للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان.

ثالثاً: السكن

أشار تقرير المركز الوطني لحقوق الإنسان⁸¹ إلى أنّ الحق في السكن يواجه جملة من التحديات التالية:

- صعوبة امتلاك وحياسة المواطن الأردني للسكن اللائق وفقاً للمعايير الدولية لحقوق الإنسان في ظل تدني مستويات الدخل للغالبية.
- ضعف خدمات البنى التحتية من شوارع وممرات ومياه وصرف صحي وكهرباء، وخاصة في المناطق خارج حدود التنظيم.
- ضعف الرقابة على جودة المواد الإنشائية المكونة للبنى التحتية وخاصة السكنية منها، مما يجعلها عرضة للرطوبة وتسرب المياه، وخاصة في فصل الشتاء، مما ينعكس سلباً على قاطني هذه العمارات.
- ضعف برامج الإسكان الحكومية الموجهة للأسر العفيفة والفقيرة وذوي الدخل المحدود في ظل امتلاك الدولة لمساحات واسعة من الأراضي غير المستغلة، والتي يتم توزيع أجزاء منها لبعض المتنفذين والمسؤولين فيها.
- اختلال معادلة العرض والطلب سواء للشقق السكنية أو المنازل المستقلة أو الأراضي المعروضة للبيع كنتيجة للكساد وتناقص الأسعار والضرائب العالية ونقص السيولة لدى المستهلكين.
- تراجع مشاريع الإسكان الشعبي وضعفها الموجه لذوي الدخل المحدود والتمتدني من قبل المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري.

رابعاً: الفقر والبطالة

ويمكن الإشارة هنا إلى وجود العديد من الاستراتيجيات ذات العلاقة بمكافحة الفقر، إلا أنّ المؤشرات الرقمية تفيد أنّ مختلف المؤشرات ذات العلاقة بالمستوى المعيشي في الأردن تراجعت خلال السنوات القليلة الماضية؛ بسبب الارتفاعات المتتالية في أسعار غالبية السلع الأساسية خاصة السلع الغذائية والسكن، وزادت التبعات في ظل جائحة كورونا والقرارات الحكومية الصادرة للحد من انتشار الفيروس؛ حيث تشير التقديرات إلى أنّ أزمة جائحة كورونا قد أدت إلى زيادة معدلات الفقر بنحو 38 نقطة مئوية في صفوف الأردنيين⁸²، وتُعزى التغييرات في أوضاع الفقر إلى حد كبير إلى ارتفاع معدّل التضخم.

81 . المركز الوطني لحقوق الإنسان: تقرير حالة حقوق الإنسان للمملكة الأردنية الهاشمية لعام 2019.. ص 139

82 دراسة «اشتداد المحن - تغييرات في مستويات الفقر منذ بداية تأثير جائحة كورونا على اللاجئين السوريين والمجتمعات المضيفة لهم في الأردن

وإقليم كردستان العراق ولبنان»

إنّ استخدام الحكومة إعادة تفعيل خدمة العلم كأحد سياسات مواجهة مشكلة البطالة خطوة غير مدروسة، وما هو إلا تكرار لسياسات سابقة لم تحقق أهدافها، وتحمل في طياتها الكثير من المخاطر.

وصل خط الفقر في الأردن إلى 68 ديناراً شهرياً، وبلغ معدل الأفراد الذين تحت خط الفقر مليوناً وثمانمائة ألفاً، وعانت الفئات الأكثر فقراً وهشاشة أكثر من غيرها نتيجة تداعيات فيروس كورونا المستجد، كعمال المياومة والعاملين بشكل موسمي.

وما تزال قطاعات واسعة من المواطنين يعانون في حياتهم من ظروف معيشية صعبة جداً وغير قادرين على توفير حاجاتهم وحاجيات أسرهم الأساسية، هذا إلى جانب أنّ (72%) من العاملين بأجر في الأردن يحصلون على أجور شهرية تبلغ 400 دينار أردني فما دون⁸⁴، في ذات الوقت الذي يبلغ فيه خط الفقر المطلق (الغذائي وغير الغذائي) 400 دينار أردني شهرياً⁸⁵، وما يزال الحد الأدنى للأجور منخفضاً جداً؛ إذ يبلغ (220) ديناراً شهرياً، وهناك عشرات الآلاف من العاملين في الأردن يحصلون على أجور شهرية أقل من الحد الأدنى للأجور⁸⁶، الأمر الذي انعكس على اتساع معدلات الفقر في العديد من المناطق في المملكة، وانتشار ظاهرة العمالة الفقيرة التي لا تكفي دخولها من عملها لتلبية حاجاتها الأساسية، وانتشار ظاهرة العمالة غير المنظمة والتي وصلت إلى (44%)، وهذه الفئة من العمال لا تتمتع بأي شكل من أشكال الحماية الاجتماعية⁸⁷ ويغيب عنها الاستقرار الوظيفي.

وبالرغم من تقديم صندوق المعونة الوطنية دعماً مادياً للفئات الأكثر هشاشة كبديل للتعامل مع الأزمة، إلا أنه غير كافٍ ولا يلبي متطلبات الحق في مستوى معيشي لائق، كما أنه دعم يقتصر على الأردنيين فقط، وهذا انتهاك واضح لحقوق الإنسان.

توقع البنك الدولي في تشرين الأول / أكتوبر 2020، زيادة معدلات الفقر على المدى القريب بحوالي 11 نقطة مئوية، لتصبح 27%، وتوقع انكماشاً بالنمو الاقتصادي يقدر بـ 5.5%، ويشير

83 صندوق المعونة الوطنية، دراسة التقييم الاجتماعي لمشروع التحويلات النقدية الطارئة، 2020.

84 المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، التقرير السنوي 2011.

85 دائرة الإحصاءات العامة، تقرير الفقر في الأردن 2010، وحسابات معدلات التضخم لعامي 2011 و2012 البالغة 9.2%.

86 جمعية تمكين للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان، رصد 2009-2020.

87 وزارة التخطيط، دراسة حول العمالة غير المنظمة، 2012.

البنك في تقريره إلى أنّ نسبة عدد الفقراء عند خط الفقر (3.2 دولار لليوم) 2.5 % قبل الجائحة، وستزيد إلى 3.3 %، أما نسبة الفقراء عند خط الفقر (5.5 دولار لليوم) فقد كانت قبل الجائحة 21.7 % ومن المتوقع أن تصل بعد الجائحة إلى 26.2%، وتفاقت تحديات التوظيف بسبب الأزمة في العام 2019، إذ بلغ معدل الفقر الوطني 15.7%⁸⁸.

خامساً: ارتفاع الأسعار

تشير البيانات الصادرة عن دائرة الإحصاءات العامة إلى ارتفاع الرقم القياسي لأسعار المستهلك لعام 2019 ليصل إلى (125.03) نقطة مئوية مقابل (124.66) نقطة مئوية لعام 2018، مسجلاً ارتفاعاً نسبته (0.3%)، ومن أبرز المجموعات السلعية التي ساهمت في هذا الارتفاع مجموعة الإيجارات والحبوب ومنتجاتها والتعليم والخضراوات والبقول الجافة والمعلبة والثقافة والترفيه ما ساهم في ارتفاع الأسعار على المستهلكين⁸⁹.

التوصيات:

- إضافة نص قانوني يوضح صراحة الحق بتمتع جميع الأفراد بمستوى معيشي لائق وفق مؤشرات واضحة لقياسها.
- التوجه إلى دعم الاقتصاد المحلي، وتعزيز السياحة الداخلية، لمحاولة التقليل من الانكماش الاقتصادي الذي يعاني منه الأردن نتيجة فيروس كورونا المستجد.
- تخفيض الضرائب المبالغ فيها على عاتق المواطن الأردني، خاصة في الظروف الاقتصادية الصعبة التي تعاني منها البلاد.
- إعادة النظر بتفعيل نظام خدمة العلم، واستحداث أنظمة مدروسة أكثر فعالية من شأنها أن تساهم في تقليل نسب البطالة، خاصة فيما يتعلق ببرامج التدريب المهني.
- توسيع نطاق شمول نظام المعونة الوطنية أكبر عدد ممكن من المستفيدين، على فترات منتظمة ومستمرة، واستحداث نظام خاص بدعم الفئات الأكثر تعرضاً للخطر من الجنسيات الأخرى.
- تطوير استراتيجية حماية اجتماعية لعام 2021، تضمن لجميع الفئات الأكثر هشاشة حماية اجتماعية على كافة المستويات لضمان مستوى معيشي لائق للجميع.

88 موقع جريدة الغد الإلكتروني، البنك الدولي يتوقع زيادة معدلات الفقر بالأردن، 2020

89 المركز الوطني لحقوق الإنسان: تقرير حالة حقوق الإنسان للمملكة الأردنية الهاشمية لعام 2019. ص 134

07 الحق في الصحة⁹⁰



التشريعات:

لم يذكر الحق في الصحة صراحة في الدستور الأردني، تحديداً في المادة السادسة منه إلى جانب كل من التعليم والعمل، وهذه إشكالية واضحة في الدستور ينبغي تعديلها، كحق أساسي للأفراد ينبغي أن يعبر عنه بنص واضح وصريح.

السياسات والممارسات:

أولاً: التأمين الصحي

لا يزال التأمين الصحي لا يشمل جميع الأردنيين، وهناك تضارب دائم على مدى سنوات في النسب المعلنة عن عدد المشمولين بالتأمينات الصحية من قبل تصريحات وزارة الصحة؛ حيث أشارت وزارة الصحة في أحد تصريحاتها إلى أنّ 70% من المواطنين مشمولين بالتأمين الصحي؛ أي إنّ 30% تقريباً غير مشمولين بخدمات التأمين الصحي، وتتعهد كل حكومة فور تشكيلها بالعمل على نظام التأمين الشامل لجميع المواطنين إلا أنّها وعود ليس أكثر بسبب الكلفة الباهظة على ميزانية الحكومة، حسب قولها، إضافة إلى أنّ عدم توفر الأدوية بشكل دائم يُعدّ مشكلة يعاني منها القطاع الصحي في الأردن.

وحسب ورقة قدمتها وزارة الصحة ممثلة بوزيرها في تشرين الأول / أكتوبر 2019، هناك 31 مستشفى تابعة لوزارة الصحة وموزعة على 12 محافظة في الأردن، وعدد الأسرة 5177 سريراً ما يمثل أكثر من ثلث عدد الأسرة في المستشفيات في الأردن 36.4%، تقدم الخدمات الطبية الملكية الرعاية الصحية الثانوية وما بعد الثانوية ولديها 15 مستشفى 10 مستشفيات عامة و5 مستشفيات متخصصة، المجموع الكلي لعدد الأسرة 3232 أي بنسبة (22.7%) من عدد الأسرة المتوفرة في الأردن، وتبلغ عدد الأسرة في مستشفى الجامعة الأردنية 599 سريراً (4.2%) من عدد الأسرة الإجمالي في المملكة، وعدد الأسرة في مستشفى الملك المؤسس عبدالله الجامعي 542 سريراً أي (3.8%) من عدد الأسرة الإجمالي في المملكة⁹¹.

90 . ساهم في إعداد هذه الجزئية مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية.

91 موقع مركز الدراسات الاستراتيجية، ورقة الصحة والصحة العامة والسياسات الصحية.. رؤية استراتيجية، 2019.

يقدم القطاع الخاص خدمات الرعاية الصحية الأولية والثانوية وما بعد الثانوية من خلال شبكة من العيادات والمراكز الطبية والمستشفيات الخاصة، ويوجد في القطاع 62 مستشفى لديها ما يقارب ثلث عدد الأسرة في مستشفيات المملكة (4496 سريراً يمثل تقريباً 31.5% من المجموع الكلي للأسرة)، وتتواجد غالبية المستشفيات والعيادات الخاصة في العاصمة، وهذه إشكالية تواجه المواطنين في المحافظات الأخرى، ويعتبر مركز الحسين للسرطان (KHCC) مركزاً متخصصاً لمعالجة السرطان، بعدد أسرة 350 سريراً تمثل 2.5% من عدد الأسرة الكلي في مستشفيات المملكة⁹².

ثانياً: سياسات مجابهة كورونا وآثارها

1. البنية التحتية:

ضعف قدرة المستشفيات على استيعاب الأعداد المتزايدة من إصابات فيروس كورونا المستجد، بعد التفشي المجتمعي للوباء، ما دفع الحكومة إلى إصدار تعليمات العزل المنزلي، دون وجود ضمان ورقابة على تنفيذ هذه التعليمات، ومتابعة تطبيقها على أرض الواقع، وعدم احتساب الحالات التي تم شفاؤها داخل العزل المنزلي من معدل حالات الشفاء التي تعلن عنه وزارة الصحة في استعراضها اليومي لعدد الإصابات في الأردن.

تعاني المستشفيات الحكومية في الأردن من نقص في الكوادر والمستلزمات الطبية، خاصة اختصاص الأمراض التنفسية، إضافة إلى نقص في عدد الأسرّة وأجهزة التنفس.

قصور الرعاية والاهتمام الكافي بكبار السن، خاصة أنهم الأكثر عرضة لخطر الإصابة بفيروس كورونا المستجد، وذلك بسبب تعرضهم أكثر من غيرهم للأمراض المزمنة، ما أدى إلى تراجع مؤشرات الصحة المتعلقة بالعناية بالمسنين، والعمر المتوقع لحياة الأفراد في الأردن.

2. الفحوصات والوصول إلى الناس:

في بداية أزمة كورونا تأخر ظهور نتائج فحوصات العينات المشتبه في إصابتها بفيروس كورونا؛ حيث وصلت إلى خمسة أيام، الأمر الذي ساهم في انتشار الفيروس وانتقال العدوى قبل صدور نتيجة الفحص، فيما تحسن سرعة إصدار النتائج في الربع الأخير من العام 2020.

92 مرجع سابق، موقع مركز الدراسات الاستراتيجية، ص 17.

تراجع قدرة فريق التقصي الوبائي على الوصول إلى جميع المخالطين، نتيجة الانتشار المجتمعي الكبير لفيروس كورونا، الأمر الذي أدى إلى إهمال العديد من المشتبه بإصابتهم، مما جعل احتمالية نقل العدوى أكبر، وكذلك إهمال الرعاية الصحية للكادر الطبي، خاصة الكادر المسؤول عن متابعة حالات الإصابة بفيروس كورونا، ما كشف عن أوجه القصور في ضبط العدوى داخل المؤسسات الصحية.

3.تعليمات السلامة:

برزت حالة من التساهل في الرقابة على تطبيق الإجراءات المتعلقة بتعليمات السلامة لمنع تفشي فيروس كورونا، من لبس الكمادات والتباعد الاجتماعي، أدت إلى تجاوزات من المواطنين في هذا الخصوص، ما زاد من الانتشار المجتمعي للفيروس.

تطبيق «أمان» الذي أصدرته وزارة الصحة؛ بهدف الحد من تفشي فيروس كورونا المستجد، حسب قولها، لا يلبي الهدف من وجوده، فقد وردت العديد من الشكاوى عن قصور التطبيق في تقديم الخدمة الصحية المطلوبة؛ إذ يتم إنذار المصابين بعد أسبوع وأكثر من إصابتهم، أنهم أحد المخالطين لمصابين مؤكدين، إضافة إلى عدم الدقة في تحديد المواقع واختلاطها في كثير من الحالات، وارتباط عمل التطبيق باستخدام الأجهزة الذكية المرتبطة بالإنترنت، وذلك إقصاء واضح من الحماية الصحية للطبقة الفقيرة التي لا تملك أجهزة ذات مواصفات عالية.

التوصيات:

- إضافة الحق بالصحة صراحة إلى الدستور الأردني في المادة السادسة منه.
- تفعيل الرقابة على حالات العزل المنزلي نتيجة فيروس كورونا المستجد، من خلال استحداث فرق مختصة فقط لمتابعة المصابين، أثناء إصابتهم وبعد تعافيتهم من المرض.
- توسيع نطاق استقبال المستشفيات الحكومية والخاصة لحالات الإصابة بالفيروس التي تستدعي العلاج في المستشفيات تحت الرقابة الطبية.
- زيادة المخصصات المتعلقة بشراء المستلزمات الطبية المساعدة للتعامل مع فيروس كورونا، وزيادة أعداد الفحوصات، ونقاط الفحص المجاني في مختلف مناطق المملكة.
- تسريع عملية إصدار نتائج التحاليل الطبية لفحوصات فيروس كورونا من خلال زيادة أعداد الكادر المسؤول، وأجهزة التحليل اللازمة.
- توفير المزيد من العناية للكوادر الطبية المسؤولة عن متابعة حالات الإصابة بفيروس كورونا، من خلال فحص دوري أسبوعي للتأكد من عدم إصابتهم بالفيروس، وتقديم الدعم الوقائي المناسب لهم، من كمادات وألبسة ملائمة لطبيعة عملهم.
- فرض غرامة مالية رادعة لجميع منتهكي قواعد السلامة والتباعد الاجتماعي المتعلقة بالحد من انتشار فيروس كورونا، سواء على الأفراد أو المؤسسات بمختلف أنواعها.
- مضاعفة الاهتمام بكبار السن من خلال فرق تقصي خاصة لمتابعة صحة كبار السن، والأمراض المزمنة التي يعانون منها، خاصة في ساعات وأيام الحظر الشامل.
- إيجاد أدوات وطرق بديلة، لتفعيل الاستخدام الأمثل لتطبيق أمان؛ حيث يقدم مساعدة حقيقية في التقليل من انتشار عدوى فيروس كورونا.
- استحداث نظام تأمين صحي يشمل جميع المواطنين، دون استثناءات، وإصدار أرقام واضحة في هذا الخصوص من قبل وزارة الصحة.

03

الفصل الثالث

حقوق الفئات الأكثر
حاجة للحماية

الفصل الثالث

حقوق الفئات الأكثر حاجة للحماية

تعد الفئات الأكثر حاجة للحماية، من مسائل حقوق الإنسان المهمة؛ لأنها تتعلق بحقوق فئات تتعرض لظروف فيها الكثير من التحديات؛ المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية، نظراً لعدم توفر اهتمام كافٍ بها من قبل السلطات أو لمواقف اجتماعية ثقافية سلبية، الأمر الذي يستوجب إيلاء الموضوع اهتماماً خاصة وتغطيته على كافة الصعد.

صادق الأردن على اتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة مع تحفظ على المادة (9) والمادة (16)، كما صادق الأردن على اتفاقية حقوق الطفل مع تحفظ على المادة (14) و (20) و (21)، وصادق على اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، فيما لم يصادق على اتفاقية اللاجئين 1951. إنّ ذلك يشير إلى أنّ موقف الأردن متحفظ على بعض الأمور لهذه الفئات من حيث ورود بعض التحفظات على بعض المواد، وأيضاً عدم مصادقته على اتفاقية اللاجئين.

سوف نحاول فيما يأتي تغطية حقوق كل من حقوق المرأة، وحقوق الطفل، وحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، وحقوق اللاجئين، وحقوق الأشخاص المتعايشين مع نقص المناعة المكتسب، بحيث نتناول أبرز القضايا التي تواجه هذه الحقوق والتوصيات اللازمة.



رغم كفالة الدستور لمبدأ المساواة بين جميع الأردنيين، إلا أنه لم يكفلها للمرأة بشكل صريح أسوة بحالات التنوع المجتمعي القائمة على العرق أو اللغة أو الدين؛ حيث جاء في المادة 6/1: «الأردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين»، فيما أشارت المادة ذاتها في الفقرة 5 إلى حماية الأمومة والطفولة والأسرة، وهو ما يظهر الاتجاه إلى حماية المرأة في الجانب النمطي لها وهو الدور الإنجابي، وأيضاً حمايتها من الاستغلال، حيث جاء في المادة 6/5: «يحمي

القانون الأمومة والطفولة والشيخوخة ويرعى النشء وذوي الإعاقات ويحميهم من الإساءة والاستغلال»، الأمر الذي انعكس على بقية التشريعات الوطنية؛ حيث إن بعضاً منها قد كفل المساواة فيما أن البعض الآخر لم يفعل، كما سنأتي على ذلك بالتفصيل.

كما أن اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة أصدرت الإستراتيجية الوطنية للمرأة 2020-2025، وأبرز ما أشارت إليه الاستراتيجية المخاطر التالية:

- محدودية الموازنات المخصصة وضعف البيانات لدى المؤسسات الرسمية لتتمكن من تنفيذ الآليات المطلوبة للتخطيط ووضع السياسات بما يراعي ويستجيب للاحتياجات المختلفة للجنسين.
- صعوبة التغيير الملحوظ للسلوكيات والاتجاهات الاجتماعية نحو نبذ التمييز والعنف المبني على أساس الجنس في الأسرة والمجتمع عامة خلال فترة تنفيذ الاستراتيجية مع صعوبة قياس هذا التغيير.
- محدودية الفرص الاقتصادية وفرص القيادة المتاحة للنساء والرجال على حد سواء، مع وجود ضعف في قدرة النساء والفتيات على ممارسة حقوقهن والتنافس والوصول إلى هذه الفرص.

93 . ساهم بإعداد هذه الجزئية الشبكة القانونية للنساء العربيات، ومعهد تضامن النساء الأردني، واتحاد المرأة الأردنية، وجمعية النساء العربيات، ومركز العدل للمساعدة القانونية، وشبكة المرأة لدعم المرأة.

- وتشير هذه المخاطر إلى جوهر المشكلات في السياسات الوطنية من حيث عدم توفير الدعم المالي الكافي لتمكين المرأة في برامج الدولة، والثقافة المجتمعية التي تميز ضد المرأة، ومحدودية الفرص لوصول المرأة إلى المراكز القيادية.

أولاً: المشاركة السياسية للمرأة

المرأة وانتخابات مجلس النواب الأردني لعام 2020

قام معهد تضامن النساء الأردني بإصدار تقرير تحالف «عين على النساء» في الانتخابات النيابية 2020 لمجلس النواب التاسع عشر؛ حيث أشار إلى أنه أثبتت الانتخابات النيابية الأخيرة، ورغم خيبة الأمل التي حدثت جراء تراجع تمثيل النساء في مجلس النواب التاسع عشر، أنّ النساء الأردنيات قد أكدن على قدرتهن على التغيير والمشاركة على الرغم من القيود والمعوقات التي واجهتهن قبل وخلال وبعد العملية الانتخابية، ورغم ما تم رصده في هذا التقرير من المخالفات والانتهاكات، إلا أنّ ذلك لم يؤثر على سير العملية الانتخابية ككل من حيث الشفافية والنزاهة، ولكن الممارسات السلبية ضد النساء كانت واضحة أشد الوضوح وخصوصاً ما يتعلق بالتنمر الذي تعرضت له النساء المترشحات في أثناء حملتهن الانتخابية وحتى بعد إعلان النتائج لبعض النساء اللاتي حالفهن الحظ بالفوز في الانتخابات، ونظراً لتكرار هذه الظاهرة طوال مراحل العملية الانتخابية فقد أصدر التحالف بياناً دان فيه الإساءة والتنمر الإلكترونيين الذين تعرضت لهما النساء الفائزات والمترشحات اللاتي لم يحالفهنّ الحظ في الانتخابات النيابية 2020.

إنّ التنمر الإلكتروني الذي تعرضت له الفائزة في محافظة الكرك المهندسة مروة الصعوب، والنائب السابقة ديما طهبوب التي لم يحالفها الحظ للفوز بانتخابات مجلس النواب، وقبل ذلك المترشحة الكفيفة والناشطة الاجتماعية روان بركات، أصبح ظاهرة مقلقة ويهدف إلى إقصاء النساء عن الانخراط في الشأن العام.

كما دعا التحالف إلى حظر وتجريم التعرّض للحريات الشخصية المكفولة في الدستور، أو إطلاق الأحكام المسيئة لأي كان بشكل عام وللنساء بشكل خاص، أو مهاجمتهنّ بسبب أفكارهنّ أو مظهرهنّ أو سلوكهنّ الشخصي ما دام ذلك في إطار المباح في المجتمع الأردني، وكذلك التصدي لحالات التنمر والتوعية بخطورتها وكيفية مواجهتها، والعمل على إنهاء سياسة إفلات مرتكبيها من العقاب.

ومثل هذه الممارسات السلبية بحق النساء المترشحات كانت واحدة من أهم الأسباب التي ساهمت في تراجع تمثيل المرأة في انتخابات مجلس النواب التاسع عشر، بالإضافة إلى أسباب أخرى منها:

- إنّ تطبيق قانون القائمة النسبية المفتوحة للمرة الثانية على التوالي بعد انتخابات مجلس النواب الثامن عشر عام 2016 أدى إلى أن يعطي هذا القانون مفاعليه سواء الإيجابية منها أو السلبية بشكل أكبر في هذه الانتخابات؛ بحيث تستفيد الأطراف الأقوى في المعادلة من المفاعيل الإيجابية لهذا القانون وتعاني الفئات الأكثر ضعفاً من تلك السلبيات، ولأن النساء هن من الفئات الأكثر ضعفاً في المعادلة السياسية؛ لذلك هنّ من دفعن الثمن غالباً لسلبيات هذا القانون من خلال عدم قدرتهن على إحراز أية مقاعد بالتنافس؛ حيث ترسخ فهم أكبر للقانون، وقام الرجال بدعوة الناخبين لحجب أصواتهم عن النساء خوفاً من أن يحصدن مقعد القائمة تنافسياً؛ بل إنّ هذا الفهم الذي تحقق لقانون الانتخاب في هذه الدورة قد حد من قدرة بعض النساء القويات من الانضمام لقوائم انتخابية؛ مما اضطر بعض النساء لتشكيل قوائم نسائية خالصة بلغ عددها خمس قوائم في جميع دوائر المملكة.

- إجراء الانتخابات في ظل جائحة كورونا وهو ظرف استثنائي طارئ وغير مسبوق أثر بشكل كبير على العملية الانتخابية من خلال النسبة المتواضعة للمشاركة التي بالكاد وصلت إلى 30% من الناخبين، وكالعادة في جميع الظروف الاستثنائية في الكوارث والحروب والجوائح والأوبئة، فإنّ النساء والأطفال هي الفئات الأكثر تضرراً حيث التزمت النساء بيوتهن لتلبية احتياجات أسرهن والعناية بها ولم يخرجن لممارسة حقهن في الاقتراع ما يفسر النسبة المتدنية للمشاركة بين الناخبات السيدات التي لم تتجاوز الـ 27% من الناخبات، وهو ما انعكس بشكل كبير على نتائج النساء في الانتخابات.

- القوانين والتشريعات الناظمة للعمل السياسي، وعلى رأسها قانون الانتخاب، الذي يعتمد على نظام القائمة النسبية المفتوحة والذي يكرس المنافسة بين أعضاء القائمة نفسها، ما يجعل المرأة تتنافس مع زملائها الذكور في القائمة ولأنها هي الطرف الأضعف والأقل تمكيناً سياسياً خسرت التنافس في كل القوائم ولم تنجح إلا من خلال المقاعد المخصصة للنساء (الكوتا النسائية)، وقانون الأحزاب السياسية الذي لا يشجع على وجود السيدات بشكل فعلي في قيادات الأحزاب السياسية.

- ضعف التمكين الاقتصادي للنساء: ولأن التمكين الاقتصادي هو الأساس في كل تمكين لاحق فإن مشاركة المرأة الأردنية السياسية لن تتقدم ما لم تتقدم مشاركتها الاقتصادية التي لا تزال تقل عن 12% في الاقتصاد الوطني، وهذا ينعكس على غياب القدرة المادية عند معظم النساء من تحمل تكاليف الحملات الانتخابية ومنافسة الرجال في هذا المضمار الذين يستطيع أن يدفع بعضهم ملايين الدنانير في حملته الانتخابية.

- وجود حالات المال الفاسد وشراء الأصوات، وغياب المكافحة التامة والجادة والفعلية لهذه الممارسات التي تعطي ميزات إضافية في السباق الانتخابي في معظم الحالات لصالح الرجال على النساء؛ فالنساء كما تشير الدراسات العلمية العالمية أقل ميلاً للفساد وأقل تورطاً فيه من الرجال.

- الثقافة الذكورية السائدة والمسيطرة في المجتمع، والتي تروج لصورة المرأة التي لا تصلح للسياسة ولا للقيادة ولا للوصول إلى مراكز صنع القرار، وتحصر دورها في الدور الإنجابي المتمثل في رعاية أسرتها وتربية أطفالها؛ ما يعني أننا لا نزال بحاجة لدعم المرأة في التشريعات وفي التوعية لمحاربة هذه الثقافة السائدة وتغييرها.

وقد خلص التقرير، وفي ضوء تقييمه لأبرز الانتهاكات التي تكررت في انتخابات 2016 أيضاً، إلى جملة من التوصيات التالية:

1. تعديل الفقرة (1) من المادة (6) من الدستور الأردني والتي تنص على: «الأردنيون أمام القانون لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين». بإضافة كلمة أو «الجنس» إلى نهاية الفقرة.

2. تعديل قانون الانتخاب رقم 6 لسنة 2016 وهو القائمة النسبية المفتوحة ليشمل التعديلات التالية:

- الاستعاضة عن القائمة النسبية المفتوحة بالقائمة النسبية المغلقة مع الالتزام باعتماد مبدأ التمثيل المتوازن بين النساء والرجال أفقياً وعمودياً.

- تعديل الكوتا النسائية لتناسب مع التمثيل العادل للنساء في مختلف محافظات المملكة وفي مختلف الدوائر الانتخابية، ومن حيث المبدأ يمكن أن يكون مقعد نسائي لكل دائرة انتخابية؛ أي 23 مقعداً بدلاً من مقعد نسائي لكل محافظة ولكل دائرة من دوائر البدو الثلاث وهي؛ 15 مقعداً مقبولاً، وصولاً إلى نسبة 30% للكوتا النسائية وهي الكتلة الحرجة التي حددتها الأمم المتحدة.

- تعديل نصوص القوانين والأنظمة والتعليمات الانتخابية لضمان استخدامها لغة خطاب غير ذكورية وتؤكد على المساواة بين الذكور والإناث كلما اقتضى الحال.
- تخفيض سن الترشح لكل من الراغبين/الراغبات في الترشح وإجراء تعديل دستوري في هذا الخصوص ليكون 25 عاماً بدلاً من 30 عاماً، وتوحيد هذا السن بين مختلف القوانين الانتخابية، كقانون الانتخاب لمجلس النواب وقانون البلديات وقانون اللامركزية.
- إلغاء إلزامية تقديم الاستقالة من الوظيفة العامة وبعض الوظائف الأخرى المنصوص عليها في التشريعات الانتخابية قبل 60 يوماً من موعد إجراء الانتخابات والاستعاضة عنها بتقديم إجازة بدون راتب لمدة 3 أشهر لتتمكن كل من لم يحالفها الحظ من العودة لعملها، خاصة وأنّ العديد من النساء الراغبات في الترشح هنّ فعلياً في مواقع صنع قرار مهمة ولا يجوز حرمانهن من وظائفهن، ويشكل هذا الشرط مانعاً حقيقياً من ممارسة بعض النساء حقهن في الترشح نظراً لخوفهن من فقدان استقرارهن الوظيفي وبسبب ضعف المشاركة الاقتصادية للنساء عموماً.
- حصر الدعاية للقوائم النسبية وحظرها على المرشحين/المرشحات الفردية، تحقيقاً للتوازن بين الجنسين وللمحد من الفوارق المالية بين المرشحين والمرشحات، في حال بقاء قانون الانتخاب لمجلس النواب يعتمد نظام القوائم النسبية، وبسبب عدم قدرة العديد من النساء المرشحات على تغطية نفقات حملتهن، ولضمان المساواة في الدعاية الانتخابية من بين المرشحين والمرشحات، فإنّ من شأن تعديل التشريعات الانتخابية حيث تقتصر على اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لبدء الحملات الانتخابية لكافة المترشحين والمترشحات في ذات الوقت، وحظر الدعاية الانتخابية تحت طائلة العقوبة لمن يقوم بها بعد التسجيل وقبل الانتهاء من كافة الطعون المتعلقة بالمترشحين/المترشحات.
- اتخاذ التدابير الكفيلة بتوعية الناخبين/الناخبات والراغبين/الراغبات في الترشح بمختلف جوانب العملية الانتخابية، والتشريعات النافذة ذات العلاقة، قبل موعد إجراء الانتخابات بفترة كافية، وذلك لضمان أن يكون جميع المعنيين، ذكوراً وإناثاً، على علم كامل وواضح لجميع مجريات العملية الانتخابية.
- نشر وتوزيع النشرات التوعوية والإرشادية المتعلقة بالعملية الانتخابية والمراعية للنوع الاجتماعي بكميات كافية في مختلف محافظات المملكة، بما فيها وسائل الإعلام الإلكترونية.
- توثيق إنجازات النائبات السابقات في المجالس النيابية، ونشرها وتعميمها كمارسات فضلى تشجع على زيادة مشاركة النساء في مواقع صنع القرار.

- التعاون مع الهيئة المستقلة للانتخاب لغايات التوعية في الانتخابات من منظور النوع الاجتماعي، وذلك من خلال الاستعانة بمتطوعي/متطوعات الهيئة المستقلة للانتخاب ومراقبي/مراقبات الجهات الرقابية المحلية للتوعية في الإجراءات العملية للعملية الانتخابية في مختلف محافظات المملكة، ويشمل ذلك التأكيد على أهمية أن تكون كافة المنشورات والمطبوعات الصادرة عن الهيئة المستقلة للانتخاب مراعية للنوع الاجتماعي، وتستخدم فيها لغة خطاب لكل من الذكور والإناث كناخبين وناخبات و مترشحين و مترشحات، وتراعي في الصور التعبيرية الإرشادية لمختلف جوانب إدارة العملية الانتخابية، واستخدام صور تمثل الذكور والإناث.
- زيادة عدد النساء في رئاسة وعضوية اللجان الانتخابية، من خلال تدريبهن المسبق وبوقت كاف على كيفية إدارة العملية الانتخابية، واتخاذ الإجراءات اللازمة التي من شأنها تسهيل مشاركتهن في هذه اللجان واعتماد أسلوب المناوبة من قبل الهيئة المستقلة للانتخاب.
- زيادة عدد النساء المتطوعات مع الهيئة المستقلة للانتخاب، وإخضاعهن لبرامج تدريبية مكثفة، وتقديم كافة التسهيلات للحد من المعوقات التي تؤثر على مشاركتهن، كضمان أن يشاركن في المراكز التي تقع ضمن مناطق سكنهن، وتأمين المواصلات، واتباع أسلوب المناوبة، واقتصار عملهن نهائياً لمن ترغب في ذلك.
- تأمين حضانات مؤقتة داخل مراكز الاقتراع، وذلك بتوفير غرف تشرف عليها متطوعات من الهيئة المستقلة للانتخاب لضمان مشاركة النساء اللاتي لديهن أطفال، وحتى لا يكون عدم وجود تلك الحضانات المؤقتة مانعاً لهن من استخدام حقهن في التصويت، والقيام بحملات توعية وإرشاد لوجود تلك الحضانات.
- العمل على تخصيص مساحات إعلامية متساوية للمترشحين والمترشحات في وسائل الإعلام الرسمية المختلفة، وأن تتخذ هذه الوسائل دورها الوطني في مجال توسيع خيارات الناخبين والناخبات وإطلاعهن على كافة البرامج الانتخابية.
- عقد دورات تدريبية للإعلاميين والإعلاميات تركز على أساليب وطرق ووسائل تناول القضايا المتعلقة بالنوع الاجتماعي، وعلى وجه التحديد تناول المواضيع التي تهم الناخبات والإجراءات والتسهيلات المتخذة لضمان مشاركتهن، وتلك التي تهم المرشحات من خلال التركيز على أنجع الأساليب التي ستساهم في زيادة فرضهن في الفوز وتذليل كافة العقبات أمامهن.
- ضمان أن تكون كافة مراكز الاقتراع مهيئة لاستقبال ذوي/ذوات الإعاقة خاصة الإعاقة الحركية، والعمل على أن تكون تلك المراكز في الطوابق الأرضية، وفي حال كانت في طوابق أعلى أن يكون هنالك مصاعد تضمن الوصول الآمن والسلس لها.

- إصدار منشورات توعوية وإرشادية من قبل الهيئة المستقلة للانتخاب بلغات يفهمها ذوو/ذوات الإعاقة، تشمل كافة مراحل العملية الانتخابية، وتوزيعها على كافة محافظات المملكة وبشكل خاص على الجهات التي تتعامل معهم/معهن.
- تشجيع ذوات الإعاقة على المشاركة في الانتخابات، انتخاباً وترشحاً، وإزالة كافة المعوقات التي تحول دون مشاركتهم، وعلى وجه الخصوص تلك المتعلقة بتأمين المواصلات والمرافقين/المرافقات وضمان تمكنهن من وضع أوراق الاقتراع في الصناديق بأنفسهن، وتشجيع من تجد في نفسها الكفاءة والقدرة على الترشح وتقديم كافة أشكال الدعم لتسهيل تلك العملية عليها من مختلف الجهات المعنية.

المرأة والمشاركة في الأحزاب السياسية

لا تزال مشاركة المرأة في الأحزاب السياسية بمستوى دون المأمول، سواء من حيث عدد المنتسبات أو من حيث تولي المناصب القيادية بالأحزاب.

1. فيما يتعلق بقانون الأحزاب يلاحظ عليه عدم الاستقرار التشريعي مما يمكن أن يشكل معوقاً لمشاركة المرأة في الأحزاب، كذلك إنَّ عدم اشتراط نسبة للمرأة بين المؤسسين يشكل عائقاً أمام مشاركة المرأة في تشكيل الأحزاب، بالمقابل اعتبر البعض وجود هذه النسبة وفي المحافظات تهدف إلى وضع عراقيل أمام المؤسسين في ممارسة حقهم الدستوري في تأسيس الأحزاب السياسية.

وبالمجمل فإنَّ وجود لجنة تضم العديد من الجهات الحكومية لمتابعة شؤون الأحزاب يعد عائقاً أمام تشكيل الأحزاب وعملها، وبالتالي أمام مشاركة المرأة في تأسيس الأحزاب والانضمام لها.

لم يحتوِ القانون على مواد حول تمويل الدولة للأحزاب، وإنما جاء ذلك بنظام خاص، وفي هذا الشأن، فإنَّ نظام تمويل الأحزاب قد يكون إيجابياً وسلبياً في آن واحد؛ حيث قد يشجع على مشاركة الحزب في الانتخابات، ولكن قد يكون ذلك لغايات التمويل فقط، كما قد يكون إيجابياً من ناحية ترشيح الشباب والنساء، بينما أشارت جهات حزبية أنَّ هذا النظام ومع تأخر التمويل يضع الحزب تحت ضغط الترشح. يذكر أنه لا يوجد نص يشترط فوز المترشحين والمترشحات للتمويل، ويعتبر بعض المهتمين أنَّ هذا الشرط يعزز من جدية الأحزاب في دعم مترشحيها من النساء.

2. إنّ السياسات التي تنتهجها الحكومة غير كافية لتعزيز وتطوير العمل الحزبي بشكل عام؛ حيث لا توجد توعية كافية بأهمية العمل الحزبي ولا يوجد تأهيل وانخراط للشباب والمرأة أثناء الدراسة الجامعية في الحياة الحزبية، وبالنسبة إلى الأحزاب نفسها، وبالإشارة إلى ندوة «ضمانات حقوق ذوات/ي الإعاقة في المجال الانتخابي.. حق التواصل وحق التمثيل» تم التطرق إلى ضعف دمج النساء من ذوات الإعاقة في الأحزاب، وكذلك هناك ضعف في دور الأحزاب نفسها وفي برامجها، وفي التوعية المجتمعية الخاصة بالحياة السياسية.

ثانياً: حماية المرأة من العنف

التحرش الجنسي:

قامت اللجنة الوطنية لشؤون المرأة بإعداد دراسة حول ظاهرة التحرش في الأردن⁹⁴ 2017، وكانت أبرز توصياتها على النحو التالي:

- تعديل قانون العقوبات الأردني لعام 1960 واستخدام مصطلح «التحرش الجنسي» بشكل واضح وجمع الجرائم الواردة في قانون العقوبات الأردني وعلى وجه الخصوص جريمة «المداعبة المنافية للحياء» وجريمة «الفعل المنافي للحياء» وجريمة «الفعل المنافي للحياء في الأماكن العامة» تحت بند جرائم «التحرش الجنسي».
- تعديل نظام الخدمة المدنية لعام 2013، والنص صراحة على جريمة «التحرش الجنسي» وأشكاله، وعلى وجه الخصوص تعديل المادة 86 من النظام التي تشير إلى أنه يمنع على الموظف «القيام بأي تصرفات أو ممارسات أو أعمال تسيء إلى الأخلاق والآداب والسلوك العامين..»، حيث يتم النص صراحة على التحرش الجنسي، وإحالة تنظيم ذلك إلى تعليمات يصدرها رئيس الوزراء.
- إصدار تعليمات تفصيلية من رئيس الوزراء تشمل، على سبيل المثال، الإجراءات المتبعة للتبليغ، وآلياته، ووسائل حماية المبلغين من الجنسين، وضمان المراكز الوظيفية.
- تعديل قانون وزارة التربية والتعليم وقانون التعليم العالي وقانون الجامعات الأردنية، الرسمية والخاصة، لغايات النص صراحة على جريمة «التحرش الجنسي» في المؤسسات التعليمية، وأشكاله المختلفة، وإصدار تعليمات مستندة إلى هذه القوانين تشمل كافة التفاصيل ذات العلاقة.

94 . اللجنة الوطنية لشؤون المرأة: دراسة حول ظاهرة التحرش في الأردن 2017. <https://women.jo/ar/node/7291>

- تعديل قانون العمل الأردني لعام 1996 والنص صراحة على جريمة التحرش الجنسي في أماكن العمل، وتعريف التحرش الجنسي في أماكن العمل بصورة واضحة وشاملة، والعقوبات المفروضة على أصحاب العمل و/ أو العاملين لديه في حال ارتكاب أفعال وسلوكيات التحرش الجنسي، وإحالة تنظيم ذلك إلى تعليمات يصدرها وزير العمل.
- إصدار تعليمات تفصيلية من وزارة العمل وتشمل، على سبيل المثال، الإجراءات المتبعة للتبليغ عن حالات التحرش في أماكن العمل، وإلزام أصحاب العمل الذين لديهم 10 موظفين فأكثر بتعديل أنظمة مؤسسات الداخلية للنص صراحة على التحرش الجنسي والإجراءات التأديبية لمرتكبيه إلى جانب الإجراءات القانونية.
- تعديل قانون الحماية من العنف الأسري لعام 2017 ليتضمن تعريفاً واضحاً وشاملاً للتحرش الجنسي داخل الأسرة، ويمكن الاستعانة بالتعريف الوارد في الإطار الوطني لحماية الأسرة من العنف لعام 2016 في هذا المجال.
- تعديل قانون الجرائم الإلكترونية لعام 2015، والنص صراحة على جريمة «التحرش الإلكتروني وأشكاله»، وضمان شمول كل الأشخاص الذين يتعرضون له ومن مختلف الأعمار، ذكوراً وإناثاً، تحت مظلة الحماية.

قانون العقوبات

شكلت المادة 308 من قانون العقوبات وتعديلاته رقم 16 لسنة 1960 قضية مجتمعية وحقوقية في الأردن على مدار سنوات، واستجابت الحكومة والبرلمان بناء على توصية اللجنة الملكية لتطوير القضاء وذلك بإلغاء النص الذي كان يعفي المغتصب من الملاحقة القانونية في حال تزوج من المغتصبة، واستعيض عنها بمادة لا تسمح بالتخفيف من الاعتداء الجنسي الواقع على الأطفال أو من ذوي الإعاقة؛ حيث أصبحت على النحو التالي: «لا يجوز استعمال الأسباب المخففة في جرائم الاعتداء على العرض الواردة في هذا الفصل إذا كان المجني عليه لم يكمل الثامنة عشرة من عمره عند وقوع الجريمة ذكراً كان أو أنثى أو ذا إعاقة، وكان الجاني أكمل الثامنة عشرة من عمره».

أما بالنسبة إلى الإجهاض، فحيث إن القانون يمنع الإجهاض ويجرمه، إلا أنه اعتبر في المادة 324 أنّ المرأة تستفيد من العذر المخفف التي تجهض نفسها محافظة على شرفها، وهذا يعني تجريم الإجهاض حتى في هذه الحالة، والمطلوب على أقل تقدير هو السماح بالإجهاض في حالة إن كانت المرأة قد حملت نتيجة السفاح أو الاغتصاب.

ما يزال هناك حاجة إلى تعديل المادة 340 التي تتعلق بأن يستفيد الزوج أو الزوجة من العذر المخفف في حالة المفاجأة بوقوع الزنى، إلا أنّ الحاجة للتعديل بأن يكون هناك مساواة بين الرجل والمرأة حيث كان في النص الساري بأن الزوجة تستفيد من العذر المخفف إذا تفاجأت زوجها يرتكب جرم الزنى بشرط أن يكون في بيت الزوجية بينما لم يشترط ذلك بالنسبة للزوج.

توفير مأوى للنساء المعنفات

إنّ افتتاح دار آمنة في عام 2018 شكّل نقطة إيجابية في ملف حالات التوقيف الإداري للنساء المعرضات للخطر في سجن الجويده سابقاً، على اعتبارهن ضحايا وعلى أن يكون الالتحاق بهذه الخدمات طوعاً وبما يوفّر الحماية لهنّ عوضاً عن الحبس الاحتياطي، ومع ذلك لم يتم إيجاد حلول مناسبة للحدّ من التوقيف الإداري للنساء المعنفات والحدّ من حريتهن وإيداعهم في الدور، واللواتي بلغ عددهن 344 في العام 2019.

وبالرغم من الخطوات المهمة في السنوات الأخيرة من إصدار نظام دور إيواء النساء المعرضات للخطر عام 2016، وما انبثق عنه من تعليمات تنفيذية عام 2018 ومن ثم افتتاح دار آمنة، إلا أنّ هناك العديد من العوائق للممارسة الفضلى والتطبيق على أرض الواقع، أبرزها فصل النساء عن أطفالهن في دور الإيواء الحكومية ممن تتجاوز أعمارهم 6 سنوات، مما يهدد العديد من النساء تتراجع عن فكرة اللجوء للحماية في تلك الدور. إضافة إلى معاملة النساء المعرضات للخطر كمحتجزات حيث لا يستطعن مغادرة الدور والعودة إليها لا سيما من لديهن أعمالهن الخاصة أو الطالبات الجامعيات أو غيرها من الأمور التي تستدعي خروجها من الدار وتوفير الحماية لها لتقضية احتياجاتهن لا التخلّي عنها.

وجارٍ العمل حالياً في وزارة التنمية الاجتماعية لمراجعة التشريعات النازمة لعمل هذه الدور وقد شكلت لجان تضم في عضويتها جهات متعددة بما يضمن الأخذ بمختلف وجهات النظر لتطوير هذه التشريعات وآليات الحماية والخدمات التي تقدم للنساء، كما تضمنت التعديلات المقترحة رفع عمر الأطفال الذكور المرافقين لأمهاتهم إلى 9 سنوات.

وأيضاً ما يزال هناك غياب لآلية متبعة للتعامل في موضوع المتغيّبات عن منازلهن، الأمر الذي يتطلب وجود تحقق حول تقديم بلاغ التغيّب، ووجود مراجعة سابقة لأسباب ودوافع التغيّب لمنع التكرار، ووضع خطة واضحة تعالج القصور التشريعي في تنظيم هذه المسألة؛ بأن يتم

وضع خدمات منهجية للمعرضات للخطر وضحايا العنف المقدّم فيهن بلاغات تغيّب غالباً ما تكون من قبل المعتّف، وفي كثير من الحالات يكون على علم بمكان وجود السيدة أو الفتاة، إلا أنّ وجود خلافات أسرية تجعله يتقدم ببلاغ التغيّب لإجبارها على العودة والرضوخ لواقع ترفضه. بالإضافة إلى أنّ عدم إصدار نظام لغايات اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية المبلغين والشهود، والذي نصت عليه المادة 6/ب/5 قانون الحماية من العنف الأسري لسنة 2017؛ يساهم في زيادة نسبة إجماع مقدمي البلاغات للشهادة خوفاً من أي ضرر يلحق بهم من قبل المعتّف. الاكتفاء بوجود تعهد خطّي من قبل المعتّف أو عامل الخطورة، يستدعي الوقوف عند أهمية وجود تفعيل لأوامر الحماية على نحو فعّال وفقاً لما نصت عليه المادة 16 من قانون الحماية من العنف الأسري الذي يمنح صلاحيات للمحكمة في اتخاذ قرارات بأوامر حماية لحماية المتضرر، أو أي من أفراد أسرته بناء على طلب أي منهما، وحددت المادة مجموعة من الأوامر التي من الممكن أن تتخذها، وذلك، على سبيل المثال لا الحصر، وما يؤكد ذلك أن الفقرة (هـ) من المادة التي وسعت من صلاحيات المحكمة لتترك لها القرار باتخاذ أي أمر من شأنه توفير حماية فاعلة للمتضرر أو أي شخص من المحتمل تعرضه للأذى بسبب علاقتهم به.

ومن ناحية أخرى، العمل على ضرورة إيجاد آليات تمكّن النساء من الاندماج في المجتمع بعد توفير الحماية لهن، وذلك بتمكينهن نفسياً واجتماعياً وأيضاً اقتصادياً، حيث يتم العمل على تفعيل دور المرأة في المجتمع كناجية عوضاً عن ضحية، وضرورة تفعيل برامج الرعاية اللاحقة كذلك.

تشير بيانات اتحاد المرأة الأردنية الذي لديه ماوى للنساء المعتّفات إلى ما يلي:

- استقبل ماوى النساء في اتحاد المرأة الأردنية خلال عامي 2019 و2020 أربعمئة واثنتي عشرة امرأة.
- شكلت الأردنيات ما نسبته حوالي 41% من مجموع من تم استضافتهن في المأوى مقابل 48% للنساء من الجنسيات الأجنبية، وجاءت نسبة النساء من الجنسية العربية الأقل حيث شكلت ما نسبته حوالي 11%.
- يبين التقرير أنّ العاملات المنزليات واللواتي تعرضن لأشكال مختلفة من العنف وأبلغن عنها في 2019 بلغت نسبتهن 67% مقارنة مع 33% لعام 2020، وبهذا تكون نسبة الإبلاغ عن العنف للعاملات المنزلية قد تناقصت لأسباب قد يكون الحظر أهمها.
- ارتفعت نسبة النساء الأردنيات والعاملات في القطاع الخاص من 5% في عام 2019 إلى 8.4% في عام 2020.

- لم يشهد عام 2019 أية امرأة عاملة في القطاع العام ضمن هذه الفئة، وبالمقارنة، فإن ما نسبته 9% من النساء اللواتي تمت استضافتهن في المأوى كانت في عام 2020، وقد يشكل الحظر عاملاً أساسياً في هذا الارتفاع.
- العنف الجسدي شكل ما نسبته 42.5% من مجموع الحالات للعامين، ومن الملاحظ أنّ هناك زيادة واضحة لممارسة العنف الجسدي في العام 2020 عن العام 2019 وبما مقداره 20%.
- وبينت البيانات بأنّ أكثر أنواع العنف الذي تتعرض له النساء الأردنيات والعربيات كان العنف الجسدي (63.3%، 67.4% على التوالي) من مجموع كل جنسية، مقارنة بالنساء الأجنبيات واللواتي تعرضن إلى عنف الحرمان من الموارد بنسبة 50% من مجموع النساء الأجنبيات.
- وجاء العنف الجنسي ثانياً من ناحية نسبة التعرض له بين الأردنيات (16%) وما نسبته 14% بين النساء من الجنسيات العربية و6% للأجنبيات من المجموع الكلي للعنف الجنسي.
- كان هناك زيادة في غالبية الأشكال الأخرى للعنف وخاصة الاتجار والذي ارتفع من 3% في عام 2019 إلى 15% في عام 2020.
- بلغت نسبة من تعرضن لأكثر من شكل من أشكال العنف حوالي 68.7% من مجموع النساء اللواتي أقمن في المأوى للعامين 2019، 2020.
- ارتفعت نسبة من أبلغن عن العنف من الزوج من حوالي 9% في عام 2019 إلى 22% في عام 2020، كما زادت نسبة العنف المرتكب من الأب إلى أكثر من 13% بحيث شكلت ما يقارب 9% في عام 2019 مقارنة بـ 21.5% في عام 2020.
- شكل الرجل 91% من مرتكبي العنف، وشكلت المرأة ما يقارب 9% من نسبة مرتكبي العنف الكلية، وقد شكلت الأم ما يقارب 6%، وصاحبة العمل 6%، (في حالة العاملات المنزليات)، والأخت 1%.
- شكلت وحدة حماية الأسرة الغالبية العظمى من التحويل من الجهات الرسمية إلى المأوى وبما نسبته 51% من المجموع الكلي للتحويل، تلاها التحويل من وحدة مكافحة الاتجار (14.6%)، مراكز الشرطة (13%).
- الغالبية العظمى من النساء اللواتي تم استضافتهن في المأوى تلقت خدمة الاستشارات القانونية وبنسبة 54% من مجموع الخدمات المقدمة للنساء، وقد جاءت خدمة المساعدة القضائية في المستوى الثاني من ناحية تقديم الخدمات بحيث شكلت حوالي 36% من الخدمات المقدمة.

- قدم الاتحاد خدمات متعددة اجتماعية، وقانونية، ونفسية، بالإضافة إلى خدمة المأوى لجميع النساء اللواتي أقمن في المأوى بغض النظر عن جهة التحويل.

ثالثاً: المرأة والوصول إلى العدالة

بحسب الدستور والتشريعات الأردنية فإنّ أي إنسان يستطيع التقاضي؛ لأن القضاء مفتوح للجميع، إلا أنّ التحديات ما تزال كبيرة في هذا المجال؛ حيث لا تستطيع بعض النساء الذهاب إلى القضاء بسبب النظرة المجتمعية السلبية تجاه المرأة، وأيضاً بسبب عدم قدرتها المالية.

وعلى صعيد السلطة القضائية ووصول المرأة إليها، فتشير إحصائيات المجلس القضائي⁹⁵ أنه بلغ عدد القضاة النظاميين 1022 قاضياً، منهم 30 قاضياً متدرجاً، في حين بلغ عدد القاضيات 255 قاضية، منهن 41 متدرجة، وبذلك تصل نسبة القاضيات إلى المجموع الكلي ما نسبته 25%، ويبين الجدول التالي توزيع القضاة وفقاً للدرجات القضائية:

الدرجة	عدد القضاة	ذكر	أنثى	نسبة الإناث من المجموع
العليا	87	85	2	2.3 %
الخاصة	75	75	3	4 %
الأولى	147	140	7	4.8 %
الثانية	137	123	14	10.2 %
الثالثة	143	123	20	14 %
الرابعة	184	92	92	50 %
الخامسة	89	49	40	45 %
السادسة	89	53	36	40.5 %
السابعة	71	30	41	57.7 %
المجموع	1022	767	255	25 %

وإذ تشير هذه الإحصائيات إلى تقدم المرأة في السلك القضائي في السنوات السابقة إلا أنّها تشير إلى أنّ الفجوة ما تزال ليست بقليلة وهي لصالح الذكور، خاصة في المراتب العليا في السلك القضائي. كما تشكل المحكمة الدستورية من رئيس وثمانية قضاة، ولم يحدد القانون أي مقاعد مخصصة للنساء أو يشير إلى أي شكل لكفالة تمثيل المرأة، وفعلياً فإنّ المحكمة مشكلة من 8 قضاة رجال، وامرأة واحدة.

95 . التقرير السنوي لأوضاع المحاكم النظامية والقضاء الإداري والنيابة العامة للعام 2019، ص13.

وبحسب قانون تشكيل المحاكم الشرعية رقم 19 لسنة 1972 وتعديلاته فإنه لم يخصص مقاعد محددة للمرأة كقاضية إلا أنه وبالوقت ذاته لم يذكر في المادة 3 منه ما يمنع أن تكون المرأة قاضية، إلا أنه ورغم ذلك لم يتم تعيين ولا قاضية شرعية واحدة طيلة تاريخ عمل المحكمة، وأن عمل النساء بالمحكمة الشرعية منحصر على وظائف المساعدة الإدارية غير قضائية، فيما عدد أعضاء مجلس نقابة المحامين المنتخب هو 11 والنقيب، جميعهم ذكور.

ويمكن إبراز أوجه التحديات التي تواجه المرأة في المنظومة التشريعية الخاصة بالأسرة وأمام المحاكم بالتالي:

- البنية التحتية للمحاكم غير مهيأة من حيث الترتيبات التيسيرية المعقولة، ما يحد من قدرة وصول المرأة من ذوات الإعاقة وكبار السن إليها.
- الصورة النمطية للمجتمع تجاه المرأة التي في حالة نزاع مع القانون واللائي يلجأن إلى المحاكم، وتكون الصورة أكثر تمييزاً إن كانت المرأة مطلقة.
- ضعف قدرة بعض النساء على دفع تكلفة رسوم التقاضي وأتعاب المحاماة سواء في القضايا الجزائية وخاصة تلك المتعلقة بالعنف الواقع على المرأة أو بقضايا الأحوال الشخصية.
- الضغوط الاجتماعية على المرأة التي تلجأ إلى القضاء بدعاوى العنف الأسري، الأمر الذي يؤدي إلى تنازلها عن دعاها أو قبول الصلح بطريقة لا تكفل العدالة.
- تطبيقات قانون منع الجرائم لعام 1954 الخاص بالاعتقال الإداري والذي يستخدم كإجراء «وقائي» للنساء المعرضات لخطر القتل من قبل أفراد الأسرة؛ حيث إن المرأة في هذه الحال تخضع لعقوبة الحبس من أجل «حمايتها»، في حين ينبغي ملاحقة الجاني، ما يستوجب إلغاء هذا القانون لما فيه من نصوص فضفاضة توسع من صلاحية الحاكم الإداري، وتطبيق التوقيف بدلاً من احترام دور القضاء.
- يعد قانون الحماية من العنف الأسري رقم (15) لسنة 2017 خطوة جيدة إلى الأمام، ومع ذلك فهو يفتقر إلى الإنفاذ الفعلي، وقد أصدر هذا القانون الجديد بدلاً من السابق لإدخال سلسلة من التحسينات التشريعية والهيكلية لتعزيز حماية وعلاج النساء الناجيات من العنف في الأردن، إلا أنه ما يزال يعاني من أوجه القصور لحماية المرأة من العنف؛ فأولاً إنه يحمي المرأة من العنف الأسري حصراً ولا يدخل في نطاقه العنف خارجة، ومن ناحية تطبيقه فعلى الرغم من أن السلطات قد منحت سلطة احتجاز مرتكبي العنف الأسري لمدة 24 ساعة لحماية الناجية وتفويض المحكمة لمنع الجناة من الاقتراب من المنازل

الآمنة، فإنّ هذا لا يتم تنفيذه على أرض الواقع، كما أنّ الموظفين القائمين على تسوية النزاع ما يزالون بحاجة إلى التدريب والتأهيل الكافيين للتعامل مع ضحايا العنف الأسري. • أحد التحديات الرئيسية هو أنّ قانون الحماية من العنف الأسري لا يتضمن معلومات تفصيلية حول الإجراءات التي يجب على إدارة حماية الأسرة وقضاة المجلس القضائي اتباعها لتنفيذ التسوية، وعليه لتقديم الخدمات بموجب هذا القانون، وحيث إنّه في عام 2018 تعاملت إدارة حماية الأسرة التابعة للأمن العام مع 11923 حالة، وفي النصف الأول من عام 2019 مع 7288 حالة، و مع ذلك، لم يتم حلّ أي من هذه الحالات من خلال عملية تسوية النزاع بموجب قانون الحماية من العنف الأسري⁹⁶، كما ويكمن الخلل في أنه يتم التحويل من قبل إدارة حماية الأسرة إلى المحافظ دون سند قانوني في القضايا المرتبطة بقانون الحماية من العنف الأسري، كما أنه لا يوجد ما يمنع قانونياً من النظر بقضايا الحماية من العنف الأسري على وجه الاستعجال، وفي حال تم وضع المرأة في دار الإيواء أو مراكز الإصلاح والتأهيل من باب «حمايتها» في قضايا العنف الأسري لا يتم إخلاء سبيلها بإرادتها المنفردة، بل بموافقة الوالي وفقاً للشريعة الإسلامية وذلك دون سند قانوني.

• يجري الآن العمل، من قبل الشبكة القانونية للنساء العربيات، على تدريب مرتبات الأمن العام/ إدارة حماية الأسرة والقضاء على خلق نظام لقضايا العنف الأسري يسمى بالتسوية لإعمال قانون الحماية من العنف الأسري وذلك ضمن معايير وإجراءات محددة وسريعة، ولكن ذلك لا يشمل تدريب الأخصائيين الاجتماعيين والنفسيين، مع أن لعملهم دوراً محورياً في كافة إجراءات التسوية.

• هنالك أحياناً صعوبة الإثبات في بعض الدعاوى التي تقدمها النساء ذات الصلة بالعنف النفسي والاجتماعي.

• تتلقى المرأة فرصاً للمساعدة القانونية من قبل منظمات المجتمع المدني إلا أنّ هذه المنظمات وآلية المساعدة تواجه عدة عقبات، أبرزها عدم وجود تشريع شامل ينظم العملية، وادعاء نقابة المحامين حصريتها للقيام بالمساعدة القانونية، فيما لا يوجد إحصائيات لديها معلنة وواضحة عن دورها في تقديم هذه الخدمة، وتقوم النقابة بملاحقة المحامين الذين يقومون بمهمة المساعدة القانونية من قبل مؤسسات المجتمع المدني وإحالتهم للتأديب، الأمر الذي يشكل تحدياً أمام تلك المؤسسات وخدماتها المقدمة للفئات المستضعفة وأهمها النساء.

96 . الشبكة القانونية للنساء العربيات: دراسة قانون الحماية من العنف الأسري لعام 2017: فهم القانون والتحديات القائمة التي تواجه

رابعاً: المرأة والأحوال الشخصية

ينظم قانون الأحوال الشخصية رقم (15) لسنة 2019 الشؤون الأسرية في الأردن، وتبرز فيه مجموعة من الملاحظات التي تميز بين المرأة والرجل وأبرزها:

- الحاجة إلى تعديل المادة 10 و18 والتي رغم تحديدها لسن الزواج 18 عاماً، إلا أنها أعطت استثناءات لزواج الأطفال لمن بلغ 16 عاماً، والمطلوب التعديل لمنع أي استثناء للزواج تحت سن 18 عاماً.
- تعديل المواد 14 و15 و16 و17 التي حددت بأن الولي في الزواج هو الرجل أباً أو أحد الأقارب أو القاضي، حيث ربطت زواج المرأة بموافقة الولي، والمطلوب أن تكون ولاية المرأة على نفسها دون الحاجة إلى رجل طالما بلغت 18 عاماً.
- إعادة النظر بآلية احتساب القضاء الشرعي لقيمة النفقة التي يحكم بها على الزوج لصالح زوجته وأطفالهما، حيث تكون مناسبة لتوفير مستوى معيشي يماثل الذي كانوا يعيشون به أثناء الزواج.
- تعديل المادة 170 و171 حيث يكون اعتبار مصلحة الطفل الفضلى في الحضانة أساساً للتقرير، مع مراعاة حاجة الطفل لأمه حسب عمره، على أن ينتقل حق الحاضنة للأب فوراً في حال عجز أو عدم رغبة الأم في تحمل مسؤولية الحضانة دون أن تمنح الحضانة للآخرين، فضلاً عن تعديل المادة 176 حيث يكون قرار إقامة المحضون الذي يحمل الجنسية الأردنية مع حاضنه خارج الدولة بقرار قضائي وليس حصراً بقرار الولي الأب.
- تعديل المادة 184 و223 حيث تكون ولاية ووصاية الوالدين مشتركة على أطفالهما، وفي حال أي نزاع تكون مصلحة الطفل الفضلى هي معيار قرار الحكم بأمر قضائي.
- تعديل المادة 279 التي تتعلق بالوصية الواجبة، والتي تحصر وراثته الأحفاد من جدهم في حالة وفاة الأب قبل وفاة الجد دون أن تمنح هذا الحق للأم في حالة وفاتها، والمطلوب هو تعديل النص حيث يمنح على أساس المساواة بغض النظر عن جنس المتوفى.
- كما نص القانون المدني في المادة 123 منه على «ولي الصغير هو أبوه ثم وصي أبيه ثم جده الصحيح ثم وصي الجد ثم المحكمة أو الوصي الذي نصّبتة المحكمة»، وهكذا أيضاً تم استبعاد المرأة من حق الولاية على أبنائها أسوة بالرجل، الأمر الذي يستجوب تعديله ليشمل المرأة وخاصة الأم.
- وعلى صعيد واقع الممارسة فيما يتعلق بالحياة الأسرية وإجراءات التقاضي تواجه العديد من الصعوبات للوصول إلى العدالة عبر المحاكم الشرعية ومنها قلة إمكانياتها المادية لرفع الدعاوى وما تقتضيه من رسوم وأتعاب محاماة، إلى جانب الصورة النمطية من قبل الأهل

والمجتمع تجاه المرأة المطلقة، أو في حالة نزاع مع القانون مما يحد من فرصة وصولها إلى المحاكم، بالإضافة إلى مشكلة قلة النفقة التي يحكم بها للمرأة وأطفالها من قبل المحاكم الشرعية ناهيك عن مشكلات في إجراءات التنفيذ.

خامساً: الحقوق الاقتصادية للمرأة

تشير الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية 2019 - 2025 الصادرة عن الحكومة الأردنية في محور العمل اللائق والضمان الاجتماعي إلى «تشارك المرأة في العشر الأفقر بنسبة قليلة جداً في سوق العمل %13 كحال معظم النساء في الأردن، كما أنّ أكثر من نصفهن عاطلات عن العمل، وهناك عدة أبحاث تناولت العوامل المرتبطة بمشاركة المرأة في القوى العاملة، وتشير هذه الأبحاث إلى أنّ المرأة الأردنية تتخذ قرارها بشأن العمل بعد المفاضلة بين «العائد» من فرصة العمل المتوفرة لديها و«الأعباء» المترتبة عليها نتيجة التحاقها بهذا العمل - بما في ذلك مختلف البدائل الموجودة أمامها لاستغلال وقتها، ويعد مستوى الأجر عاملاً رئيسياً لمزايا الوظيفة لدى المرأة، كما هو الحال بالنسبة إلى الرجال، وتأخذ المرأة في عين الاعتبار عدة عوامل أخرى مهمة بالنسبة لها عند اتخاذها قرار الالتحاق في العمل منها: 1. ساعات العمل والوقت الذي يلزمها في التنقل منه وإليه خاصة في ضوء المسؤوليات المترتبة عليها في المنزل عادة مثل الطهي والتنظيف ورعاية الأطفال. 2. ضمان سلامتها الجسدية والعاطفية خوفاً من التحرش في مكان العمل أو خلال التنقل إليه».

قانون العمل الأردني

بالنسبة إلى قانون العمل رقم 8 لسنة 1996 فهناك تمييز بالنسبة إلى المادة 27 منه والتي حصرت حماية المرأة العاملة الحامل من عدم الفصل ابتداء من الشهر السادس من حملها أو خلال إجازة الأمومة، والحاجة لتعديل المادة لتشمل كافة مدة الحمل، وأتاحت المادة 29 للمرأة العاملة ترك العمل دون إشعار مع احتفاظها بحقوقها القانونية عند انتهاء الخدمة، وما يترتب لها من تعويضات عطل وضرر في حال تبين وقوع اعتداء جنسي على العاملة، ورغم إيجابية هذه المادة إلا أنه ينبغي ضمانتها بقائها في العمل وحققها في ملاحقة المعتدي؛ قانونياً وإدارياً. وينبغي تعديل المادة 70 والتي حددت إجازة الأمومة بسبعين يوماً لتصبح 90 يوماً أسوة بالعاملات في القطاع العام.

الضمان الاجتماعي

حسب قانون الضمان الاجتماعي رقم 1 لسنة 2014، نصت المادة 81 منه على الفئات التي يصرف لها الراتب منها: أرمل أو أرملة كل من المؤمن عليه أو صاحب راتب التقاعد أو صاحب راتب الاعتلال وبناته وأخواته العازبات والأرامل والمطلقات عند الوفاة، إلا أنه نص على أنه يوقف نصيب أي منهن عند زواجها ويعاد لها في حال طلاقها أو ترملها، الأمر الذي يعد أمراً تمييزياً ضد المرأة بناء على حالتها الزوجية، بحيث تحرم من حق صرف راتب الضمان من المؤمن عليه الذكر إن هي تزوجت.

كما اشترط كي يصرف راتب الضمان الاجتماعي إلى زوج كل من المؤمن عليها أو صاحبة راتب التقاعد أو صاحبة راتب الاعتلال المتوفاة «أن يكون مصاباً بالعجز الكلي وأن لا يكون له أجر من عمل أو دخل من مهنة أو راتب تقاعدي آخر يعادل نصيبه من راتب تقاعد أو راتب اعتلال زوجته المتوفاة» الأمر الذي يعد تمييزاً ضد أسرة المرأة.

نظام الخدمة المدنية

وبالنسبة إلى العمل بالقطاع العام، فإنّ نظام الخدمة المدنية وتعديلاته رقم 9 لسنة 2020، فإنّ المادة 24 منه حرمت المرأة الموظفة من منح العلاوة العائلية أسوة بالرجل الموظف، فيما تدفع العلاوة العائلية للموظفة إذا كان زوجها مقعداً أو كانت معيلة لأولادها أو مطلقة لا تتقاضى نفقة شرعية عن أولادها وكانت أعمارهم لا تزيد على (18) عاماً، الأمر الذي يستوجب تعديل هذه المادة على مبدأ المساواة في العلاوة العائلية، كما أنه لا بد من تعديل النظام لاستحداث مادة تتعلق بإنشاء دور حضانة لأطفال الموظفين بعدد معقول من الموظفين وعدد معين من الأطفال أسوة بقانون العمل الذي نص على ذلك.

التقاعد المدني

يقع التمييز على المرأة في التقاعد المدني، فوفقاً لقانون التقاعد المدني رقم 34 لسنة 1959، وقد تم إجراء التعديل في عام 2017، في المادة 15 منه والتي حددت التقاعد المدني للرجل بـ 20 عاماً، فيما المرأة 15 عاماً، فيه تمييز يحول دون تقدم المرأة في مجال العمل وترقيتها، لذا يستوجب تعديل المادة بحيث يكون على أساس المساواة.

وأيضاً إلغاء المادة 24 من القانون ذاته والتي تنص على: «الموظفة التابعة للتقاعد والتي تتقاضى راتباً موروثاً إذا خصص لها راتب تقاعد عن خدماتها تعطى الراتب الأكثر ويوقف الآخر»؛ لأن هذا النص يحرم المرأة من حقوقها التقاعدية في حال وجود راتب ثانٍ موروث من أحد أفراد أسرتها، وأنّ تقاعد المورث هو حق لزوجته ولأبنائه لضمان تمتعهم بمستوى معيشي ملائم وكاف، وحرمانها من الجمع بينهما يشكل اعتداء على مركز قانوني مستقر نتج عن خدمة قضاها مورثها طيلة حياته وهي مستقلة عن خدمة زوجته.

بالإضافة إلى الحاجة لتعديل المادة 31 من القانون نفسه، التي منحت حق توريث راتب التقاعد للموظف المتقاعد الذكر دون الأنثى، مما حرم أسرة الموظفة المتقاعدة من توريث راتبها، كما يقع التمييز بسبب الوضع الاجتماعي للمرأة في قانون التقاعد المدني وذلك بما نصت عليه المادة 33: «يقطع راتب التقاعد عن الزوجات والبنات والأمهات عند تزوجهن على أن يعاد إليهن استحقاقهن إذا أصبحن أرامل أو مطلقات، وعند زواجهن مرة ثانية يقطع الراتب نهائياً، أما البنات والأمهات اللواتي كن متزوجات عند وفاة أبيهن أو ولدن ولم يستفدن وقتئذ من راتب مورثهن ثم أصبحن أرامل أو مطلقات فينلن نصيبهن من تاريخ الترميل أو الطلاق وفقاً لاحكام هذا القانون»، إنّ هذا النص يخالف صريح المادة 1 من الاتفاقية والتي تؤكد على أنّ المرأة تنال حقوقها بغض النظر عن حالتها الزوجية، فيما أنّ النص في القانون قد حجب حصول المرأة، في حال تزوجها مرة أخرى، من التمتع بحقوق التقاعد من الزوج الأول أو الأب.

العنف الاقتصادي للمرأة

وأبرز أوجه العنف الاقتصادي ضد المرأة⁹⁷ هو:

- ثلاثة أرباع المستجيبات اللواتي لا يعملن حالياً يرغبن في العمل لو أتيحت لهن الفرصة في ذلك (77% من المستجيبات اللواتي لا يعملن حالياً)، وكان أهم سببين في الرغبة في العمل لدى ثلاثة أرباعهن تقريباً (73%) هو مساعدة الأهل و13% ذكرن أنّ الرغبة في العمل هي من أجل توفير المصروف الشخصي.
- وكانت أقل نسبة رغبة في العمل للسيدات في محافظات؛ البلقاء، وإربد، والعاصمة.
- أما اللواتي لا يرغبن في العمل، حتى لو أتيحت لهن الفرصة في ذلك، فهن حوالي خمس المستجيبات (18% من اللواتي لا يعملن حالياً)، والسبب الرئيسي في عدم العمل هو معارضة الأهل (52% من المستجيبات)، ومعارضة الزوج 39%.
- يوفر العمل الذي تقوم به المستجيبات العاملات الضمان الاجتماعي لنصفهن تقريباً

(51%)، فيما يوفر العمل تأميناً صحياً لأكثر من الثلث بقليل (37%)، فيما يوفر العمل حضانة للأطفال لعشر النساء العاملات (11%).

- تتلقى الغالبية العظمى من النساء العاملات (92%) أجراً مقابل العمل الذي يقمن به، وكانت أقل نسبة تلقي أجر للنساء العاملات في محافظتي؛ جرش، والمفرق.
- تعتقد ثلث المستجيبات العاملات أنّ الأجر الذي يحصلن عليه يتناسب مع المؤهلات أو المسؤوليات في العمل أو عدد سنوات الخبرة التي يمتلكنها، وأبدت ثلثا المستجيبات (67%) العاملات رضاهن عن العمل الذي يقمن به، وكان أدنى اعتقاد في أنّ الأجر لا يتناسب مع المؤهلات أو الخبرات في محافظات؛ إربد، والزرقاء، والكرك، وعجلون.
- حوالي ثلاثة أرباع النساء العاملات راغبات في العمل الذي يقمن به، فيما أفادت 22% بأنهن مجبرات على العمل، والسبب وراء عملهن هو لتحسين مستوى معيشتهن وأسرهن، وأظهرت النتائج أنّ أعلى نسبة مجبرات على العمل في محافظتي؛ البلقاء وجرش.
- تساهم ربع المستجيبات في النفقات الشهرية للأسرة، وأظهرت النتائج أنّ حوالي 40% منهم مجبرات على المساهمة في النفقات الشهرية.
- من أبرز أشكال العنف الاقتصادي الذي تتعرض له المرأة العاملة في المجتمع، حسب رأي المستجيبات، هو عدم قدرتها على التصرف في كيفية إنفاق أجرها، وإجبارها على أخذ قروض أو سداد قروض لأحد أفراد الأسرة، أو حرمانها من الميراث أو إجبارها على إعطاء الأموال أو الممتلكات لأحد أفراد الأسرة.
- تظهر نتائج الدراسة أنّ ثلث المستجيبات سبق وأن تقدمن بطلبات للحصول على قروض مالية، وأن السبب الرئيسي في الحصول على قروض هو سداد الديون (24%)، ومساعدة الأهل والزوج (23%)، وشراء بيت أو أرض (15%).
- أفادت 11% من المستجيبات أنّ لديهن حصة في المنزل الذي يسكنّ فيه، فيما أفادت 7% بأنهن يملكن كامل المنزل الذي يسكنّ فيه، وأفادت 82% بأنهن لا يملكن أي حصة في المنزل الذي يسكنّ فيه.
- وتظهر النتائج أيضاً أنّ 8% من المستجيبات يملكن عقارات خاصة بهن (أراضٍ، محال، مسكن)، و22% من هؤلاء ليس لديهن حرية التصرف الكاملة في هذه العقارات.
- 15 من كل 100 مستجيبة لديها حساب بنكي خاص بها، وسيدة واحدة من هؤلاء الخمس عشرة تم استخدام بطاقة حسابها البنكي رغماً عنها.
- تقوم 6 من كل عشر نساء مستجيبات بشراء حاجيات المنزل، ومصدر الأموال لشراء هذه الحاجيات هو دخل الزوج أو الأولاد لدى ثلثي المستجيبات، وتشارك زوجها أو أحد الأفراد الأسرة في تقرير المصاريف العائلية والمعيشية 7 سيدات من كل 10 سيدات.

- 10% من المستجيبات لم يحصلن على حصتهن من ميراث الأهل إن وجدت، ولا تعلم ثلثا المستجيبات اللواتي لم يحصلن على حصتهن من الميراث مقدار القيمة المالية لهذه الحصة.
- تعرضت 4 من كل 100 من النساء المستجيبات إلى التهديد أو الإكبار أو العنف للتنازل عن ممتلكاتها (أراضي، عقارات، سيارة).
- تعتقد 8 من كل 10 نساء أنّ الزواج المبكر للفتيات يحرمن من فرص العمل والتعليم والتأهيل، ويعتقد العدد نفسه (8 من كل 10) أنّ الفتيات اللواتي يتزوجن مبكراً أكثر عرضة للعنف الاقتصادي كنتيجة لصغر سنهن.
- الفئات الأكثر عرضة للعنف الاقتصادي، من وجهة نظر المستجيبات، هن الفتيات اللواتي يتزوجن مبكراً، والنساء العاملات في الزراعة، والنساء العاملات في الصناعة والحرف.

- تعديل المادة 6 / 1 من الدستور بحيث يضاف الجنس لعناصر المساواة بين الأردنيين.
- تفعيل تطبيق الاستراتيجية الوطنية للمرأة 2020-2025 - وتوفير المخصصات المالية اللازمة.
- تعديل قانون الانتخاب رقم 6 لسنة 2016 وذلك بالاستعاضة عن القائمة النسبية المفتوحة بالقائمة النسبية المغلقة مع الالتزام باعتماد مبدأ التمثيل المتوازن بين النساء والرجال أفقياً وعمودياً.
- تعديل الكوتا النسائية لتناسب مع التمثيل العادل للنساء في مختلف محافظات المملكة وفي مختلف الدوائر الانتخابية، ومن حيث المبدأ يمكن أن يكون مقعد نسائي لكل دائرة انتخابية؛ أي 23 مقعداً بدلاً من مقعد نسائي لكل محافظة ولكل دائرة من دوائر البدو الثلاث وهي؛ 15 مقعداً مقبولاً، وصولاً إلى نسبة 30% للكوتا النسائية.
- تعديل مجموع التشريعات وخاصة تعديل قانون العقوبات الأردني ونظام الخدمة المدنية وقانون العمل وقانون التعليم العالي وقانون الجامعات وقانون التربية والتعليم قانون الحماية من العنف الأسري وقانون الجرائم الإلكترونية لتتضمن نصاً حول تجريم التحرش الجنسي ووضع الإجراءات اللازمة للمساءلة.
- تعديل المادة 324 من قانون العقوبات والمتعلقة بتجريم الإجهاض؛ ليسمح على أقل تقدير، بالإجهاض في حالة إن كانت المرأة قد حملت نتيجة السفاح أو الاغتصاب.
- تعديل المادة 340 من قانون العقوبات بحيث يكون هناك مساواة بين الرجل والمرأة دون اشتراط كي تستفيد الزوجة من العذر المخفف إذا تفاجأت بزوجها يرتكب جرم الزنى دون شرط أن يكون في بيت الزوجية فقط.
- مراجعة التشريعات النازمة لدور الإيواء بحيث تعزز آليات الحماية والخدمات التي تقدم للنساء، ورفع عمر الأطفال الذكور المرافقين لأمهاتهم إلى 9 أعوام.
- الاستمرار في تعزيز وجود المرأة في السلك القضائي المدني، وضرورة تعيين قاضيات في المحاكم الشرعية، وتعيين مفتيات من النساء في دائرة الإفتاء العام.
- وقف تطبيق قانون منع الجرائم كإجراء «وقائي» ضد النساء المعرضات للعنف.
- تفعيل تطبيق قانون الحماية من العنف الأسري، وتدريب الموظفين القائمين على تسوية النزاع على كيفية التعامل مع ضحايا العنف الأسري.
- تعزيز وسائل المساعدة القانونية من قبل مؤسسات المجتمع المدني خاصة للنساء المعرضات للعنف واللاتي بحاجة إلى الحماية.
- تعديل قانون الأحوال الشخصية، وذلك بإلغاء الاستثناءات في الزواج دون الثامنة عشرة، وبحيث تكون ولاية المرأة على نفسها، وأيضاً المساواة في الولاية والوصاية والقوامة بين النساء والرجال.

- تعديل المادة 27 من قانون العمل لتشمل حماية المرأة العاملة الحامل من عدم الفصل طوال مدة الحمل.
- تعديل المادة 70 والتي حددت إجازة الأمومة بسبعين يوماً لتصبح تسعين يوماً أسوة بالعمالات في القطاع العام.
- تعديل المادة 81 من قانون الضمان الاجتماعي بحيث يضمن حق المرأة بصرف راتب الضمان من المؤمن عليه الذكر إن هي تزوجت، وأيضاً إزالة اشتراط كي يصرف راتب الضمان الاجتماعي إلى زوج كل من المؤمن عليها أو صاحبة راتب التقاعد أو صاحبة راتب الاعتلال المتوفاة بحالة العجز للزوج أو غيره من الأسباب.
- تعديل المادة 24 من نظام الخدمة المدنية بحيث يلغى حرمان المرأة الموظفة من منح العلاوة العائلية أسوة بالرجل الموظف، فيما تدفع العلاوة العائلية للموظفة بشرط إذا كان زوجها مقعداً أو كانت معيلة لأولادها أو مطلقة لا تتقاضى نفقة شرعية عن أولادها وكانت أعمارهم لا تزيد على (18) عاماً.
- تعديل نظام الخدمة المدنية لإستحداث مادة تتعلق بإنشاء دور حضانة لأطفال الموظفين بعدد معقول من الموظفين وعدد معين من الأطفال.
- تعديل قانون التقاعد المدني ليصبح سن التقاعد موحداً على قاعدة المساواة بين المرأة والرجل، وتعديل المادة 24 من القانون ذاته ليصبح يجوز للمرأة أن تجمع راتب التقاعد مع راتب ثانٍ موروث من أحد أفراد أسرتها، وتعديل المادة 31 من القانون نفسه التي منحت حق توريث راتب التقاعد للموظف المتقاعد الذكر دون الأنثى ليصبح جواز ذلك للمرأة أسوة بالرجل.

02 حقوق الطفل⁹⁸



كفل الدستور الأردني حقوق الطفل في المادة 6 / 5 منه: «يحمي القانون الأمومة والطفولة والشيخوخة ويرعى النشء وذوي الإعاقات ويحميهم من الإساءة والاستغلال»، ورغم مصادقة الأردن على اتفاقية حقوق الطفل منذ زمن وكان من جملة إجراءات إدماجها في التشريع الوطني هو وضعها في قانون خاص للطفل، إلا أنه ما يزال هناك الكثير من التشريعات والأنظمة التي تحمي حقوق الطفل لم ترَ النور، ويأتي على رأسها قانون حقوق الطفل الذي لم يصدر منذ 20 عاماً رغم الحديث مراراً عن مسودته، ويمكن ذكر أبرز التحديات التي تواجه حقوق الطفل بالتالي:

أولاً: الحق في الجنسية

ما يزال قانون الجنسية الأردني لا يسمح لأطفال الأردنيات اكتساب جنسية أمهاتهن إذا كنّ متزوجات من غير أردني وهو ما يترتب عليه عدم حصول الأطفال على حقوقهم؛ كالتعليم والرعاية الصحية المدعومة وغيرها.

وقد وضعت مجموعة من الشروط لمنح أبناء الأردنيات من زوج غير أردني لتتم الاستفادة من «المزايا» التي طرحتها رئاسة الوزراء، غير أنّ تخفيف القيود لم يرتق إلى التوقعات، أثناء الممارسة، أهمها:

- إصدار بطاقات تعريفية لأبناء الأردنيات ولكنها باللون الأصفر لتمييزها إلا أنه تم إهمالها من قبل أفراد في الأجهزة الأمنية.
- كما تم عدم قبولها من البنوك وشركات الاتصالات.
- إضافة إلى ذلك، يطلب من أبناء الأردنيات تجديد إقامتهم سنوياً على الرغم من صلاحية البطاقة التعريفية لمدة خمسة أعوام.

98 . ساهم في اعداد هذه الجزئية معهد تضامن النساء ومركز العدل للمساعدة القانونية ومركز تمكين للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان وجمعية النساء العربيات والنهضة العربية للديمقراطية والتنمية.

وتم اشتراط:

- أن يكون الابن حاصلاً على إقامة في الأردن.
- أن يكون الابن غير متزوج.

إنّ هذه السياسة المتبعة من قبل الحكومة تعد تمييزاً ضد المرأة، إلى جانب أنّ الضحية الأساس هي الطفل الذي لا يمنح الحق في الجنسية على قدم المساواة مع غيره.

وكان لذلك الأثر الواضح في تمتع أبناء الأردنيات بحقوقهم، وظهر ذلك جلياً فيما يلي:

مجال الرعاية الصحية:

لا يوفر الأردن رعاية صحية مجانية إلا للأطفال الأردنيين الذين تقل أعمارهم عن ستة أعوام، ويتمتع غير الأردنيين، وبصرف النظر عن وضعهم القانوني، بإمكانية الاستفادة من نظام الرعاية الصحية الحكومي بكلفة مالية أعلى من تلك التي تطلب من الأردني/ة.

في مجال التعليم:

لا يوجد في التشريعات المتعلقة بوزارة التربية والتعليم ما يشير إلى أية قيود تتعلق بقبول الطلبة غير الأردنيين باستثناء شرط الإقامة الذي يجب تجديده سنوياً وفقاً لشروط معينة، والذي من شأنه أن يشكل عائقاً قد يؤدي إلى تأخير الطلبة في الالتحاق بالمدارس؛ حيث يعامل ابن الأردنية المتزوجة من غير الأردني كما يعامل غير الأردني فيما يتعلق بالحصول على حقه بالتعليم.

كما ويسمح لأبناء الأردنيات بالدراسة في المدارس الخاصة، ويستثنى من ذلك المقيمون في القرى والمناطق النائية والحالات الإنسانية، بحيث يسمح لهم بالدراسة في مدارس المملكة الحكومية.

الأردن طرف في اتفاقية حقوق الطفل لسنة 1989 التي تلزمه بتوفير التعليم الإلزامي لجميع الأطفال مجاناً دون تمييز على أساس الجنسية.

في مجال التعليم العالي:

هناك تمييز في عدم منح البعثات للمتفوقين/ت من أبناء الأردنيات. تفرض الرسوم الجامعية للطلبة الأجانب على أبناء الأردنيات لدى الجامعات الحكومية.

في مجال الإقامة للأجانب:

النصوص التمييزية وما يترتب عليها من آثار تضع زوج الأردنية وأبناءها في وضع مخالف للتشريعات النازمة للعمل وإقامة الأجانب؛ الأمر الذي يجعل أفراد هذه الأسرة عرضة للإبعاد، وبالتالي الانتهاك الصريح لمبدأ وحدة الأسرة الذي كرسه الدستور الأردني في الفقرة 4 من المادة 6، إضافة إلى العهدين الدوليين المصادق عليهما حسب الأصول.

ثانياً: العنف ضد الأطفال

العقاب البدني:

ارتفعت نسبة الأطفال الذكور والإناث الذين تعرضوا للعنف خلال عام 2018 بنسبة 19.4% حيث بلغ عدد الحالات 6708 حالات مقارنة مع 5617 حالة خلال عام 2017، وفقاً لما جاء في التقرير السنوي لعام 2018 والصادر عن وزارة التنمية الاجتماعية.

وتشير جمعية معهد تضامن النساء الأردني إلى أنّ أكثر أنواع العنف الممارس ضد الأطفال كان العنف الجسدي وبعده 3847 حالة، تلاه الإهمال وبعده 1814 حالة، والعنف النفسي بعدد 654 حالة والعنف الجنسي بعدد 393 حالة.

ويشير مركز العدل للمساعدة القانونية، في تحليل للتشريعات الخاصة بالنظام التعليمي تم إعداده في أيار/ مايو 2018، إلى تعرض الأطفال في المدارس للعقاب البدني بعدة مستويات منها الطفيف ومنها المتوسط وقد يصل إلى درجة الخطير في بعض الحالات، عدا عن تعرض الطلبة للإساءة اللفظية والمعنوية وسوء المعاملة الذي قد يصل إلى انتهاك الكرامة، وهي أكثر أنواع العنف شيوعاً في المدارس، وعادة ما يكون المبرر لهذه السلوكيات؛ التوجيه وضمان انضباط الطلاب داخل الغرفة الصفية أو داخل حرم المدرسة، إلا أنه لا يمكن تبرير العنف الموجه نحو الأطفال بشكل عام، إنّ أكثر ما يثير القلق في هذه المسألة أن يتم استساغة العنف واعتباره عرفاً مقبولاً سواء بين الكادر التعليمي أو بين الطلاب وأولياء أمورهم الأمر الذي سيؤدي إلى انتشار هذه الظاهرة وستؤدي إلى انعكاسات سلبية على الطفل والمجتمع ككل.

الإيذاء والإهمال:

أظهر مسح السكان والصحة الأسرية 2017-2018 تعرض 81% من الأطفال في الأردن، والذين أعمارهم ما بين 1-14 عاماً، إلى أسلوب عنيف للتهذيب من قبل ذويهم، وأن 15% من الأطفال

تعرضوا إلى أسلوب غير عنيف للتهذيب، و76% من الأطفال تعرضوا إلى أي نوع من العقاب النفسي، و59% تعرضوا لأي نوع من أنواع العقاب الجسدي، و13% تعرضوا لأي نوع من العقاب الجسدي الحاد.

ويظهر تقرير أحوال الأسرة الأردنية بأن 42% من الأسر تعتقد أنّ تأديب الأطفال بالضرب من قبل ذويهم شأن أسري خاص.

الاستغلال الجنسي والإيذاء الجنسي:

بجهد دوؤب من المنظمات النسائية تم إلغاء وتعديل عدة نصوص في قانون العقوبات التي على رأسها إلغاء المادة 308 من قانون العقوبات التي كانت تتيح لمرتكبي جريمة الاغتصاب الإفلات من العقاب إذا تزوجوا من الفتاة التي اعتدوا عليها، إعلاء لمبدأ مصالح الطفل الفضلى.

كما تم تعديل نص المادة (305) و(306) من قانون العقوبات وتشديد العقوبات فيها فيما يخص جرائم التحرش حال كان الضحية طفلاً لايتجاوز 18 عاماً.

وتماشياً مع تطور الجريمة الإلكترونية كصورة من صور الاستغلال الجنسي للأطفال عبر الإنترنت صدر قانون الجرائم الإلكترونية رقم 27 لعام 2015 ليحل محل قانون جرائم أنظمة المعلومات المؤقت رقم 30 لسنة 2010، ولعل أهم ما جاء بالقانون الجديد تغليظ العقوبات على مختلف الجرائم الواردة فيه والتي قد تصل بعضها إلى الحبس مدة خمسة أعوام والغرامة ما بين 5000-15000 دينار.

وقد خصصت المادة التاسعة من قانون الجرائم الإلكترونية للجرائم الواقعة على الأشخاص ذكوراً وإناًثاً وعلى وجه الخصوص لمن لم يكمل الـ 18 عاماً من عمره فيما يتعلق بالاستغلال الجنسي وترويج مقاطع مرئية أو مسوعة تتضمن مقاطع إباحية.

إلا أنّ المادة 310 من قانون العقوبات والتي تتيح لمرتكبي الإيذاء الجنسي الإفلات من العقاب إذا كانت الفتاة تُعتبر «معروفة بفساد الأخلاق»، ما تزال تنال من إعلاء حقوق الطفل وكذلك مجمل التشريعات لا تحمي الفتيان من الإيذاء الجنسي والاستغلال الجنسي، ولا تنص على أحكام تتناسب مع خطورة الجرائم الجنسية المرتبكة ضد الأطفال.

ثالثاً: زواج الأطفال

وبموجب المادة 10 من قانون الأحوال الشخصية الحالي رقم 15 لسنة 2019، السن الأدنى للزواج هو 18 عاماً، لكن بإمكان قضاة المحكمة الشرعية استثناء بعض «الحالات الخاصة» للأطفال بين 16 و18 عاماً إذا كان «[الزواج ضرورة] تقتضيها المصلحة، ويكتسب من تزوج وفق ذلك أهلية كاملة في كل ما له علاقة بالزواج...»، بموجب تعديلات يصبح السن الأدنى الجديد للزواج 16 عاماً بموجب استثناء من قاض.

ويرصد المجتمع المدني استمرار ظاهرة حالات زواج الفتيات القاصرات في الأردن منهن من لم تتجاوز السادسة عشرة، كل سنة نتيجة الإفراط في اللجوء إلى الاستثناءات من السن الدنيا للزواج، والسلطة التقديرية الواسعة الممنوحة لقاضي القضاة والأوصياء القانونيين في ذلك الصدد.

وطبقاً للتقرير الإحصائي السنوي الصادر عن (دائرة قاضي القضاة لعام 2020) فإن إجمالي حالات الزواج في المملكة بلغت 67389 حالة منها 7964 حالة تزويج لقاصرات أعمارهن ما بين 16-18 عاماً.

رابعاً: البيئة الأسرية والرعاية البديلة

تبعاً لتقرير وزارة التنمية الاجتماعية إنّ الأطفال فئة ضحايا التفكك الأسري يشكلون حالياً نحو 75% من الأطفال في دور الرعاية، ومقابل ذلك فإنّ نحو 563 طفلاً آخرين تم تسليمهم إلى أسرهم الحقيقية بعد تسوية الإشكاليات التي تتعلق غالباً بالطلاق بين الوالدين والزواج من آخر لاحقاً، أو يُتّم سواء يتيم كلا الوالدين أو أحدهما، ما يجعل إجمالي الأطفال من ضحايا التفكك الأسري المسلّمين إلى أسرهم أو إلى أسر بديلة من الأقارب يصل إلى 605 أطفال خلال الفترة من بداية العام 2017 حتى 2019، وفي تفصيل الأرقام بلغ عدد الأطفال المسلّمين إلى أسرهم الطبيعية العام 2017 نحو 165 طفلاً، ثم 199 العام 2018، ليصل إلى 208 العام 2019.

أما الأطفال المسلّمون إلى أسر بديلة من الأقارب فبلغ العام 2017 حوالي 34 طفلاً، و5 أطفال في العام 2018، وأخيراً 3 أطفال في العام 2019.

وتعاملت وزارة التنمية الاجتماعية مع 860 حالة لأطفال في مؤسسات الحماية والرعاية، 63% منهم من ضحايا التفكك الأسري؛ إذ تم دمج 183 في أسر بيولوجية أو ذات صلة قرابة، ويحصل 37 منهم على ما يُقارب 150 ديناراً شهرياً من مشروع ممول لليونسيف وهذا في العام 2018.

وأشارت دراسة، أجرتها وزارة التنمية الاجتماعية الجهة المسؤولة عن هذه الفئة من الأطفال في الأردن، إلى أنّ الأطفال ضحايا التفكك الأسري باتوا يُشكلون نحو 75% من أطفال دور الرعاية وتتخلى هذه الأسر عن رعاية أطفالها، كما تُظهر أرقام الدراسة أنّ عدد الأطفال ضحايا التفكك الأسري الداخلين إلى دور الرعاية بلغ منذ العام 2014 (558) طفلاً، في حين دخل دور الرعاية العام الماضي 17 طفلاً من الأطفال ضحايا التفكك الأسري، إضافةً إلى 71 طفلاً خلال الأشهر التسعة من العام الحالي.

خامساً: الإعاقة والصحة الأساسية والرعاية الاجتماعية

تبلغ نسبة الإعاقة في الأردن 11.1% للأفراد الذين تفوق أعمارهم الخمسة أعوام، بحسب أرقام دائرة الإحصاءات العامة للعام 2015، بينما تشير تقديرات منظمة الصحة العالمية والبنك الدولي إلى أنّ نسبة الإعاقة لا تقل عن 15% من إجمالي عدد السكان في معظم دول العالم.

وفي دراسة حكومية، ذكرت دائرة الإحصاءات العامة الأردنية أنّ ثلث الأميين الأردنيين ممن هم فوق 13 عاماً من المعاقين، في حين أشارت بيانات الوزارة لعام 2018 إلى أنّ 92% من الأطفال المعاقين بسن التعليم في المملكة لا يتلقونه بأي شكل.

وترد أرقام دائرة الإحصاءات العامة للعام 2015؛ إذ تشير إلى أنّ ما نسبته 79% من إجمالي عدد الأشخاص ذوي الإعاقة ليسوا ملتحقين بأي برنامج تعليمي على الإطلاق.

وتبين أنّ نتائج التعداد العام للسكان والمساكن الأخير أشارت إلى أن نسبة الأردنيين من ذوي الإعاقة بلغت 11.1% من مجمل السكان الأردنيين ممن أعمارهم خمسة أعوام فأكثر، ويشكلون ما نسبته 11.7% من الأردنيين الذكور، و10.6% من الإناث الأردنيات مشيراً إلى أن هذه الفئة لها حقوق واحتياجات أسوأ بأقرانهم من غير ذوي الإعاقة، وقد يكونون أحوج لها باعتبارهم أكثر عرضة لمخاطر التهميش، وسوء المعاملة، أو التحرش الجنسي، أو الاستغلال، أو الإساءة الجسدية والعاطفية والجنسية والأشكال الأخرى من العنف القائم على النوع الاجتماعي. وقد صدر القانون المعدل لقانون العقوبات الأردني رقم 27 لسنة 2017 متضمناً العديد من الأحكام الجديدة التي تجعل من ارتكاب بعض الجرائم على الأشخاص ذوي الإعاقة ظرفاً مشدداً يستوجب توقيع الحد الأقصى على مرتكبها وتمثل هذه التعديلات تعزيز وتوسيع نطاق الحماية الجنائية للأشخاص ذوي الإعاقة.

سادساً: التعليم والأنشطة الترفيهية والثقافية

لا يوجد في التشريعات المتعلقة بوزارة التربية والتعليم ما يشير إلى أية قيود تتعلق بقبول الطلبة غير الأردنيين باستثناء شرط الإقامة الذي يجب تجديده سنوياً وفقاً لشروط معينة، والذي من شأنه أن يشكل عائقاً قد يؤدي إلى تأخير الطلبة في الالتحاق بالمدارس؛ حيث يعامل ابن الأردنية المتزوجة من غير الأردني كما يعامل غير الأردني فيما يتعلق بالحصول على حقه بالتعليم، كما ويسمح لأبناء الأردنيات بالدراسة في المدارس الخاصة، ويستثنى من ذلك المقيمون في القرى والمناطق النائية والحالات الإنسانية، بحيث يسمح لهم بالدراسة في مدارس المملكة الحكومية.

رغم أنّ قانون التربية والتعليم يتواءم والمواثيق الدولية الرامية إلى التعليم الإلزامي، إلا أنه لا تزال هناك بعض العوائق التي تقف حائلاً دون الإلزام في التعليم الأساسي من حيث عدم وجود تشريعات وطنية تفرض عقوبات على أولياء الأمور الذين لا يسجلون أبناءهم في المدارس أو يسمحون لهم بالتسرب من مدارسهم وخاصة في المرحلة الثانوية، وفي مجال التعليم العالي هناك تمييز في عدم منح البعثات للمتفوقين/ت من أبناء الأردنيات، وتفرض الرسوم الجامعية للطلبة الأجانب على أبناء الأردنيات لدى الجامعات الحكومية.

سابعاً: الاستغلال الاقتصادي وعمل الأطفال

رغم أنّ قانون العمل الأردني يحظر عمل الأطفال ويفرض عقوبات وغرامات مالية على أصحاب العمل إلا أنّ الأرقام التي وردت في «المسح الوطني لعمل الأطفال في الأردن 2016» بينت أنّه حوالي 4.03 ملايين طفل تتراوح أعمارهم بين 5-17 عام حوالي 1.89 % (75.982) طفل منهم يعملون، وما يقارب 45 ألف طفل منهم يعملون في الصناعات والمهن المصنفة بأنها خطيرة وجاء توزيع الأطفال العاملين على الفئات العمرية من فئة 15 - 17 عاماً بنسبة 53.4 %، ومن فئة 12 - 14 عاماً بنسبة 30% ومن فئة 5-11 عاماً 17%.

وتبين وفقاً للمسح أنّ النشاط الاقتصادي الرئيسي الذي يعمل به معظم الأطفال العاملين في الأردن هو تجارة الجملة والتجزئة، وإصلاح المركبات ذات المحركات والدراجات النارية، بنسبة 29.4%، يليه العمل في الزراعة والحراثة 28%، فيما كانت نسبة العاملين في الصناعات التحويلية، والإنشاء والتشييد 11% لكل منها.

ورغم ارتفاع معدلات عمل الأطفال في الأردن لعوامل عدة منها؛ داخلية مرتبطة ببنية وطبيعة الواقع الاجتماعي والاقتصادي في الأردن، وأسباب خارجية مرتبطة بوجود مئات آلاف اللاجئين السوريين خلال السنوات القليلة الماضية، إلا أنه لا توجد دراسات دورية شاملة ترصد الأعداد الصحيحة لعمل الأطفال في الأردن وتُقدم حلولاً قابلة للتطبيق على أرض الواقع؛ إذ لا توجد قاعدة بيانات وطنية للأطفال العاملين تحدث باستمرار وكشفت دراسة أجريت من قبل مركز تمكين للمساعدة القانونية أنّ أغلب الأطفال العاملين البالغين 16 عاماً فما فوق يعملون في ظروف غير قانونية وغير لائقة، بالإضافة إلى أنّ هناك أطفالاً تتراوح أعمارهم ما بين 5-15 عاماً متواجدين في سوق العمل ويواجهون ظروف عمل سيئة، وبينت الدراسة أنّ عدد الذكور العاملين يفوق عدد العاملات من الإناث، لكن الإناث يتعرضن لانتهاكات أكثر من الذكور، هذا ويتعرض الأطفال العاملون للحرمان من الأجر العادل؛ حيث يتقاضى الطفل الأردني العامل 190 ديناراً، 150 للأطفال المهاجرين، بالإضافة إلى ساعات العمل الطويلة التي يتعرض لها الأطفال ويضطرون إلى قبول هذه الشروط المجحفة بسبب ظروفهم الصعبة من الفقر، وأوضاع عائلاتهم السيئة، وخاصة الأطفال اللاجئين والمهاجرين.

بالإضافة إلى أنّ بعض العائلات لا تستطيع أن تؤمن بيئة تعليمية لأبنائها، فتقوم بإحاقهم بسوق العمل، خصوصاً أنّ بعض أصحاب العمل من الأردنيين يرغبون بتشغيل الأطفال السوريين لتدني أجورهم، وطالبت دراسة أعدها مركز تمكين للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان «عمل الأطفال بين اللاجئين السوريين في الأردن وخطر الاستغلال» بدعم العائلات اللاجئة ومساعدتهم لإدخال أبنائهم في النظام التعليمي، حيث أظهرت الدراسة أنّ بعض أصحاب العمل يقومون باستغلال العائلات اللاجئة، خصوصاً في قطاع العمل غير الرسمي مما يؤثر سلباً على العائلات الأردنية الفقيرة ويزيد فقرها؛ حيث يكون الأطفال أكثر عرضة للاستغلال وحتى الاتجار بالبشر.

ثامناً: وضع الأطفال في نزاع مع القانون

قضاء الأحداث

نص قانون الأحداث على ألا يحاكم الأحداث إلا أمام محاكم الأحداث المختصة وفقاً للمادة 15/أ، وألزم القانون بموجب المادة 7 أن يتم تخصيص أعضاء من النيابة العامة للنظر في قضايا الأحداث في مرحلة التحقيق الابتدائي، وجاءت المادة 15/ب على تسمية قضاة الأحداث وقضاة تنفيذ الحكم من ذوي الخبرة في محاكمهم.

وعلى الرغم من أهمية هذه النصوص إلا أنّها لا تكفل إيجاد نظام قضاء شامل متخصص وفقاً

لما تنص عليه المعايير الدولية خاصة التعليق رقم 24 للجنة حقوق الطفل الصادر عام 2019. فبالإضافة إلى العبء القضائي بسبب ارتفاع عدد القضايا التي ينظرها القاضي تظهر إشكالية أخرى تكمن في ضعف الاستقرار القضائي والذي يعتبر مسألة مهمة لاكتساب الخبرة والمعرفة المطلوبة في هذا المجال، كما أنه في كثير من الحالات لا يتم إخضاع القاضي لدورات تدريبية تأهيلية تسبق عملية التسمية أو التخصيص، كما قد يتم تسمية القاضي لنظر القضايا وبالوقت ذاته كقاضي تنفيذ حكم أو قاضي تسوية.

عدا عن أنّ قانون المخدرات والمؤثرات العقلية المعدل لعام 2016 قد نص في المادة 33/ب، على أنه «وعلى الرغم مما ورد في قانون الأحداث تنعقد محكمة أمن الدولة بصفتها محكمة أحداث للنظر في الجرائم التي يرتكبها الأحداث والمنصوص عليها في هذا القانون»، وهذا يعني ضعف توافر ضمان الاختصاص في نظر قضايا الأحداث بالنسبة إلى القضاة الذين ينظرون قضايا الأحداث، خاصة أن قانون المخدرات والمؤثرات العقلية لم ينص على شرط التخصص أو التسمية أو التخصيص كما فعل قانون الأحداث، الذي أتى بالنص ليلزم المجلس القضائي ولم يتطرق إلى مسألة قضاة المحاكم الخاصة.

كما لم ينص قانون الأحداث على التخصص بالنسبة إلى قضاة الاستئناف سواء في محاكم الاستئناف أو في محاكم البداية بصفتها الاستئنافية ولا بالنسبة لقضاة التمييز ولم ينص على إنشاء غرف خاصة لنظر قضايا الأحداث إلا أنه تم تخصيص هيئات قضائية متخصصة لدى محكمة الاستئناف منذ قرابة العام لكن لم يتم تخصيص هيئة خاصة في محكمة التمييز؛ حيث يوجد حالياً هيئة واحدة تمييزية لجميع القضايا الجزائية ومنها قضايا الأحداث الأمر الذي يؤثر على استقرار الأحكام القضائية التي ترسي مبدأ المصلحة الفضلى للأحداث. تعاني منظومة عدالة الأحداث من ضعف عام في مجال توفير البنية التحتية المراعية لخصوصية قضايا الأحداث التي تتطلب تأهيل المحاكم لتكون بيئة صديقة بالطفل من حيث المكاتب والمرافق والمساحات.

التدابير غير السالبة للحرية

لم يتم العمل على التوسع في الاستفادة لفئة الفتى من التدابير غير السالبة للحرية كما فعل بالنسبة لفئة المراهق في الجنايات، كما لا يتم تطبيق هذه التدابير في قضايا المخدرات والتي يتم فيها توقيع عقوبة الغرامة والتي تعتبر عقوبة غير قانونية لعدم النص عليها في قانون الأحداث الذي نص، على سبيل الحصر، التدابير السالبة وغير السالبة التي يمكن للمحكمة أن تحكم بها على الحدث والتي لم ترد من ضمنها عقوبة الغرامة.

المساعدة القانونية:

غياب المساعدة القانونية في مرحلة التحقيق الأولي (التحرّي والاستدلال)، بالرغم من عدم وجود نص يمنح الاستعانة بمحامٍ في هذه المرحلة، إلا أنه لا يوجد نص يضمن هذا الحق سواء في قانون الأحداث أو في قانون أصول المحاكمات الجزائية.

دور الأحداث:

على مستوى المملكة يوجد 6 دور لتربية وتأهيل الأحداث، وحتى الآن لا يوجد دار للأحداث في إقليم الجنوب، وبالتالي نقل الأحداث الموقوفين إلى الرصيفة والمحكومين إلى إربد؛ مما يشكّل أعباء على الأهالي من ناحية الوقت والمسافة والتكلفة فيما يتعلق بزياراتهم والتواصل مع أبنائهم، مع التنويه إلى تضاعف هذه المشكلة مع أزمة كوفيد-19.

ما تزال الدور بحاجة لإعادة تأهيل البنى التحتية فيها كونها مباني قديمة ولا يوجد فيها مساحات تراعي احتياجات ذوي الإعاقة.

التعليم والمحاكمات عن بعد داخل الدور؛ جاءت جائحة كورونا وأثبتت مدى الحاجة لتفعيل التجربتين في قضايا الأحداث على وجه الخصوص نظراً لخصوصية هذه الفئة وطبيعتها.

من ناحية التعلّم، فقد تم انقطاع برامج تعزيز ثقافة المتسربين والتي تبدأ من الصف الخامس للعاشر ويأخذ شهادة الصف العاشر التي تمكنه من التقدّم للثانوية لاحقاً إذا تم توقيفه في البداية من قبل الوزارة بسبب جائحة كورونا والعودة لإيقافه مؤخراً؛ بسبب تواجد المشرفين فقط غير المؤهلين للتدريس، وعدم تعيين معلمين حتى اللحظة؛ ما يعني حرمان الحدث حقه من تلقّي التعليم المناسب له.

أمّا في المحاكمات عن بعد؛ بالرغم من تفعيل التجربة منذ 24 تموز من العام 2019 وتنفيذ ما يقارب 7 آلاف جلسة محاكمة عن بُعد إلا أنه لا يوجد أي محاكمات عن بعد داخل دور الأحداث حتى تشرين الأول / أكتوبر من العام 2020 كما أنّ نظام استخدام وسائل التقنية الحديثة في الإجراءات الجزائية لعام 2018 لا يتضمن النص على استخدام التقنية في قضايا الأحداث والنص على توفير ضمانات خاصة كما في مجال النص على إمكانية حضور مراقب السلوك مع الحدث من خلال استخدام التقنية.

البرامج الوالدية:

في العام 2016 صدرت بموجب المادة 44/د من قانون الأحداث تعليمات البرامج التأهيلية لوالدي الحدث المحتاج إلى الحماية أو الرعاية، إلا أنه ولغاية اللحظة لم يطبق أي منها.

وأيضاً نقص تعيين الباحثين الاجتماعيين المختصين في إعداد برامج التأهيل المناسبة لوالدي الحدث الجانح، وتفعيل دورهم في برامج التأهيل الوالدي، وعدم التفعيل لأي برامج بديلة تعالج أسباب جنوح الحدث المتعلقة ببيئته وأسرته، والعمل على معالجتها، مثل مراعاة عوامل الخطورة، والحاجة لوجود برامج «تمكين» اقتصادي في حالات الفقر، جميع ذلك يؤدي إلى إخلال في العمل ضمن وضع أطر لوقاية الحدث من الجنوح، وضمان عدم تكراره.

الرعاية اللاحقة:

صدر بموجب قانون الأحداث نظام خاص للرعاية اللاحقة واستحدثت وزارة التنمية الاجتماعية أقساماً خاصة بالرعاية اللاحقة ضمن هيكلها التنظيمي، وتعمل الوزارة حالياً على إصدار تعليمات خاصة للرعاية اللاحقة تتضمنت الإجراءات والمتطلبات القانونية لتفعيل دور الأقسام المعنية في تنفيذ برامج الرعاية اللاحقة وأسس تنفيذها، إلا أنه ولغاية الآن لم يتم تنفيذ هذه البرامج لعدة أسباب أهمها؛ افتقار الخبرة العملية في هذا المجال ونقص وشح في الموارد المالية والبشرية وعدم اعتماد البرامج والمؤسسات المعنية بتنفيذ هذه المنهجية ومتابعتها.

إضافة إلى ضعف اعتماد برامج ومؤسسات معنية بتنفيذ النهج الذي يقوم عليه نظام الرعاية اللاحقة بما يلائم التوزيع الجغرافي ويضمن حقوق الأحداث كافة، ولا يوجد متابعة للحدث وتقييم فعلي لكل حالة على حدة وبما يناسب احتياجاتها؛ إذ يتم تقديم الخدمة في حال توفرت فقط وليس بناءً على مدى حاجة الحدث لها، وعدم وجود مراقبي سلوك متفرغين لمتابعة الحدث عند تنفيذ العقوبة بعد الحكم بما يناسب العمل بالأحكام الواردة حول التنفيذ ضمن القانون.

ذوو الإعاقة من الأحداث:

لم يتطرق قانون الأحداث لذكر فئة ذوي الإعاقة من الأحداث، ولم يقف على ضرورة مراعاة احتياجاتهم الخاصة؛ فمثلاً مراقب السلوك غير مؤهل للتعامل مع ذوي الإعاقة، وبالتالي لن يستطيع تقديم المساعدة الاجتماعية لهم، حتى من ناحية البرامج والخدمات الموجودة داخل الدار، لا يوجد ما هو مخصص ويراعي احتياجات المطلوبة سواء في البنية التحتية والمرافق والكوادر الموجودة.

وكذلك لا يوجد أي مختص معني بهذه الفئة داخل المحاكم؛ لتوفير الدعم اللازم لها بما يضمن حفظ حقوقها ويحقق الالتزامات الواردة في الاتفاقيات والمعايير الدولية المعنية بضمانات المحاكمة العادلة للأطفال والفئات المحتاجة للرعاية الخاصة؛ والتي نصت على اتخاذ الترتيبات اللازمة لهم بما يشمل ضمان وصولهم البدني للمحاكم ودعمهم النفسي والاجتماعي، وما يسهّل عليهم فهم الإجراءات وما يتلى عليهم من أقوال، ووجود تعديلات إجرائية تساعد في أخذ شهاداتهم، كما لم ينص القانون على ضمان توفير الترجمة خلال مختلف الإجراءات بما فيها مرحلة التحقيق الأولي والابتدائي واقتصر النص على توفير الترجمة بين المحكمة والشخص الذي يعاني من إعاقة سمعية، كما لم يشترط اعتماد خبراء متخصصين في مختلف أنواع الإعاقات، بما فيها الإعاقات النفسية والذهنية، وفقاً لما ينص عليه قانون حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

تاسعاً: أثر جائحة كورونا على حالة حقوق الطفل

كان لجائحة كورونا شديد الأثر على مجمل أوضاع حقوق الإنسان في الأردن، وخاصة حقوق الطفل، فمنذ اللحظة الأولى ومع التدابير التي اتخذتها الحكومة لمواجهة انتشار الجائحة من حظر وإغلاق شمل المدارس والحضانات وصولاً إلى التعليم عن بعد، تعددت الآثار السلبية على حقوق الطفل نعرض منها على سبيل المثال:

الأطفال المعرضون للاستغلال وسوء المعاملة

بحسب إحصائية إدارة حماية الأسرة بلغ عدد حالات العنف الواقعة على الأطفال 2999 حالة مسجلة، غالبيتها عنف جسدي، في حين بلغت حالات العنف الجسدي 1653 حالة، أما العنف الجنسي، فبلغ عددها 525 حالة، و645 حالة إهمال، و176 حالة عنف نفسي، خلال فترة الإغلاق الكامل ولمدة طويلة، تعذر على كثيرين الوصول إلى منظومة الحماية.

وفي تقرير منظمة الأمم المتحدة للطفولة (يونيسف) حول أثر الجائحة على الفئات الأكثر ضعفاً وهشاشة في الأردن، أظهرت أنّ «أطفال 17% من الأسر ممن هم دون سن الخامسة لم يتلقوا التطعيم الأساسي، كما أفاد 20% من الأسر أنّها شهدت زيادة في أسعار الأدوية الأساسية، في حين أكدت 39% من الأسر عدم قدرتها على شراء مستلزمات التعقيم والنظافة الشخصية باستمرار».

الوصول إلى العدالة والحماية:

كان للجائحة شديد الأثر في سبل تعميق أزمة وصول الأطفال إلى وسائل التبليغ والحماية من الجهات المعنية، خاصة إذا تحدثنا عن ارتفاع معدلات العنف الأسري في وقت الإغلاق.

عمالة الأطفال:

إنّ «التعليم عن بعد» كان بيئة خصبة تشجع الأطفال من أسر فقيرة للالتحاق بسوق العمل والانضمام لأكثر من 76 ألف طفل عامل في المملكة، خاصة أولئك الذين لا يمتلكون القدرة على مجاراة «التطور التكنولوجي» في التعليم عن بعد الذي فرضته الدولة كبديل للتعليم المباشر.

الأطفال في مخيمات اللجوء:

تفاقت الأزمة أضعافاً مضاعفة بالنسبة إلى الأطفال اللاجئين مع انتشار الكورونا، لاسيما مع ضعف وصول الخدمات الصحية والمياه، مما يسبب تهديداً مزدوجاً بالمرض الذي تعد النظافة أحد ضمانات الحماية منه.

الأطفال ذوي الإعاقة:

إنّ الأطفال ذوي الإعاقة يواجهون حواجز كبيرة تعيق الوصول إلى المعلومات عن حالة الصحة العامة، والأخذ بتدابير النظافة الصحية الأساسية، والالتزام بالتباعد الاجتماعي والعزل الذاتي، وإذا ما أصيبوا بالفيروس يُرَجَّح أن يتعرض كثيرون منهم لظروف صحية قاسية خاصة في ظل ضعف التنسيق بين المؤسسات الوطنية ذات العلاقة؛ مما يؤدي إلى ازدواجية تقديم الخدمة، وعدم توفر قاعدة بيانات دقيقة وشاملة خاصة بالإعاقة لدى مختلف الجهات، بالإضافة للتحديات المالية.

التوصيات:

- إصدار قانون حقوق الطفل مع الأخذ بعين الاعتبار جميع الملاحظات التي أبدتها المجتمع المدني.
- إزالة الحكومة الأردنية جميع تحفظاتها على اتفاقية حقوق الطفل.
- تعديل قانون الجنسية الأردنية رقم 6 لعام 1954 بغية ضمان تمتع الأم الأردنية المتزوجة بغير أردني بحقها في منح جنسيتها لأطفالها على قدم المساواة مع الرجل ودون تمييز.
- تمتع أبناء الأردنيات بجميع حقوق الطفل دونما تمييز وأسوة مع بقية الأطفال في الأردن خاصة في مجالي التعليم والصحة.
- إلغاء المادة 62 من قانون العقوبات والتي تجيز أنواع التأديب التي يوقعها الوالدان بأولادهما على نحو لا يسبب إيذاء أو ضرراً لهم ووفق ما يبيحه العرف العام.
- نظام حماية الشهود والمبلغين في قضايا العنف الأسري.
- معالجة الأسباب الجذرية للعنف والإيذاء، واتخاذ تدابير عملية لتغيير المواقف والتقاليد والعادات والممارسات السلوكية التي كثيراً ما تبرر العنف المنزلي، ولا سيما ضد الفتيات.
- ضمان تقديم مستوى ملائم من المساعدة الطبية والقانونية والنفسية والسكن للأطفال والنساء ضحايا العنف المنزلي، وزيادة عدد دور الإيواء بما يتماشى والتزامات الدولة.
- إلغاء المادة 310 من قانون العقوبات وجميع الأحكام القانونية التي يمكن استخدامها للتساهل مع المعتدين على الأطفال جنسياً.
- توفير نظم حماية كاملة لجميع الأطفال من جميع أشكال الإيذاء والاستغلال الجنسي، والعمل على تشريع يقضي بالزامية الإبلاغ عن حالات إيذاء الأطفال واستغلالهم جنسياً.
- ضمان توافر قنوات إبلاغ يسهل الوصول إليها، وسرية ومواتية، وفعالة لجميع الأطفال ضحايا هذه الانتهاكات، وإلغاء الشرط الذي يوجب وجود أحد الوالدين أو وصي قانوني لتمثيل الطفل الضحية.
- اتخاذ أنشطة التوعية المجتمعية لمكافحة الوصم الاجتماعي لضحايا الاستغلال الجنسي والإيذاء الجنسي، بما في ذلك سفاح المحارم.
- العمل على توفير كافة سبل الدعم والعلاج النفسي في سبيل تأهيل ضحايا الإيذاء والاستغلال الجنسي من أجل التعافي وإعادة الإدماج الاجتماعي للأطفال الضحايا وفقاً للوثائق الختامية التي اعتمدها المؤتمر العالمي لمكافحة الاستغلال الجنسي للأطفال.
- تعديل المادة 10 من قانون الأحوال الشخصية وإلغاء الاستثناء الممنوح لقاضي القضاة، بأن يصبح الحد الأدنى للزواج 18 عاماً.

- اتخاذ تدابير أكثر فاعلية للتسريع في الانتقال من إيداع الأطفال في أطر الرعاية المؤسسية إلى الرعاية الأسرية، ووضع نظام لكفالة الأطفال المحرومين من أسرهم وفقاً لتعليمات محددة.
- تقديم الدعم للأمهات غير المتزوجات لتمكينهن من رعاية أطفالهن، وتنظيم حملات توعية من أجل القضاء على الوصم الاجتماعي المرتبط بالحمل خارج إطار الزواج.
- العمل على توفير ضمانات مناسبة ومعايير واضحة تستند إلى احتياجات الطفل ومصالحه الفضلى من أجل اتخاذ قرار بشأن إيداعه في أطر الرعاية البديلة من عدمه.
- إعادة النظر في السياسات الاقتصادية ومكافحة الفقر؛ حيث تبين أنّ معظم الأطفال العاملين ينتمون إلى أسر فقيرة، وتطوير قاعدة بيانات دقيقة يتم تحديثها دورياً لعمالة الأطفال.
- تطوير العملية التربوية والتعليمية خلال المرحلة الأساسية للحد من تسرب الأطفال من مدارسهم.
- تشديد الرقابة من قبل المؤسسات الرسمية على الأماكن التي تتركز فيها عمالة الأطفال ووضع عقوبات رداً بحق المخالفين.
- إنشاء محاكم أحداث متخصصة تركز على العدالة الإصلاحية وتقديم المساعدة القضائية المجانية للأطفال في مرحلة مبكرة من الإجراءات وطيلة الدعاوى القضائية.
- اتخاذ كافة السبل لضمان اللجوء إلى الاحتجاز كتدبير أخير ولأقصر وقت ممكن حتى في قضايا الجرائم شديدة الخطورة؛ حيث تُمنح الأولوية ما أمكن إلى التدابير البديلة للاحتجاز، مثل؛ التحويل أو إطلاق السراح تحت المراقبة أو الوساطة أو الإرشاد أو خدمة المجتمع.

03 حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة



أظهرت نتائج التعداد العام للسكان والمساكن الذي نفذته دائرة الإحصاءات العامة عام 2015 أنّ نسبة الإعاقة في المملكة بلغت (11,1%) من إجمالي عدد السكان في الأردن لمن أعمارهم (5) أعوام فأكثر، وبالتالي فإنّ الأشخاص ذوي الإعاقة يمثلون جزءاً لا يتجزأ من المجتمع الأردني ويجب أن يتمتعوا بكافة الحقوق تمتعاً كاملاً على أساس المساواة مع الآخرين من غير ذوي الإعاقة، كونهم من الفئات الأكثر عرضة للانتهاكات والتهميش

من ممارسة حقوقهم وحرّياتهم في كافة المجالات. وقد ضمنت التشريعات النافذة في المملكة هذه التشريعات؛ حيث أكد الدستور الأردني صراحة ضمن أحكام المادة (6/ 5) منه على توفير الحماية للأشخاص ذوي الإعاقة، كما جاء قانون حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة رقم 20 لسنة 2017 متوافقاً مع أحكام اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة كأول قانون مناهض للتمييز وقائم على المساواة، إذ تضمن جملة من النصوص القانونية المتعلقة بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في كافة المجالات.

ومن خلال الدور الفاعل للمجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة وقيامه بالدور التنسيقي والتوجيهي لمؤسسات الدولة تم إنجاز جملة من الإجراءات التشريعية، وفي السياسات التي انعكست إيجاباً في بعض أوجهها على حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، وذلك بالرغم من الفجوة الواسعة التي ما تزال، ويمكن ذكر أبرز المجالات والتطورات الحاصلة بها على النحو التالي:

أولاً: التعليم:

الإنجازات:

1 إطلاق استراتيجية التعليم الدامج (-2019 2029) والتي تهدف إلى تطوير منظومة تعليمية دامجة، تأمين وضمان حق جميع الأطفال ذوي الإعاقة في التعليم، إضافة إلى زيادة عدد الطلاب ذوي الإعاقة الملتحقين في المدارس النظامية لنسبة تصل إلى 10% من إجمالي عدد الطلبة ذوي الإعاقة في سن التعليم.

2 تطوير الخطة التنفيذية للأعوام الثلاثة الأولى المتعلقة بتنفيذ الاستراتيجية بالتعاون مع

وزارة التربية والتعليم والمؤسسة الألمانية للتعاون الدولي (GIZ)، وتشكيل اللجنة التوجيهية لمتابعة تنفيذ الاستراتيجية من قبل وزارة التربية والتعليم بالتنسيق مع المجلس الأعلى؛ وتضم في عضويتها مجموعة من الخبراء في مجال الإعاقة وخبراء من الأشخاص ذوي الإعاقة. **(3)** متابعة تنفيذ مذكرة التفاهم ما بين المجلس الأعلى ووزارة التربية والتعليم من خلال تطوير (3) مدارس دامجة في الكرك من حيث توفير إمكانية الوصول والترتيبات التيسيرية، وبناء قدرات الكوادر العاملة.

(4) متابعة تنفيذ مشروع دعم تطوير (4) مدارس ريادية دامجة في أقاليم المملكة لضمان جودة التعليم الدامج ورفع عدد الطلبة ذوي الإعاقة الملحقين في المدارس الدامجة.

(5) تقييم منصة التعليم الإلكترونية (منصة درسك) من حيث إمكانية وصول واستخدام الطلبة ذوي الإعاقة إليها بيسر وسهولة.

(6) المشاركة في إعداد مسودة تعليمات تنظيم وترخيص مؤسسات ومراكز الأشخاص ذوي الإعاقة، الرامية لتصويب أوضاع الجمعيات والمراكز غير الحكومية التي تقدم خدمات تعليمية للأشخاص ذوي الإعاقة.

(7) المشاركة في تعديل أسس النجاح والرسوب التي أعلنتها وزارة التربية والتعليم للعام الدراسي (2020-2021) وقد تضمنت الأسس ملاحظات المجلس الأعلى والمتعلقة بتوفير آليات لإجراء الاختبارات المدرسية وفق متطلبات الطلبة ذوي الإعاقة والسماح لهم وللطلبة ذوي صعوبات التعلم من استخدام الآلة الحاسبة وجداول الضرب واعتماد استراتيجية التقويم للطلاب ذوي الإعاقة باستخدام أدوات التقييم بأشكال ميسرة.

(8) دعم جلسات التدريب النطقي للأطفال ذوي الإعاقة ما دون (9) أعوام حيث تم دعم (11) طفلاً وطفلة من ذوي الإعاقة (3 ذكور، 8 إناث).

(9) توقيع مذكرة تفاهم مع معهد العناية بصحة الأسرة والطفل (مؤسسة نور الحسين) لغايات توفير جلسات التأهيل النطقي برسوم رمزية يتحملها الشخص ذو الإعاقة، وإعفاء ذوي الدخل المحدود من رسوم تقديم الخدمة بناء على دراسة الحالة من المعهد؛ حيث بلغ عدد المستفيدين (35) طفلاً وطفلة من ذوي الإعاقة.

(10) توقيع اتفاقية لدعم مبادرة مشروع مكالمات لدعم أسر الأشخاص ذوي الإعاقة الذهنية واضطراب التوحد من خلال التواصل مع أخصائيين في العلاج الوظيفي والنطقي والتربية الخاصة وعلم النفس وقد استفاد (400) شخص من ذوي الإعاقة الذهنية واضطراب التوحد من هذه الخدمة، وتضمنت أيضاً تقديم خدمات استشارية، نفسية واجتماعية، للأشخاص ذوي الإعاقة الذهنية والتوحد وأسره من خلال منصة «جبايبننا».

(11) إنشاء قناة متخصصة تحتوي على حوالي 200 فيديو توعوي للأشخاص ذوي الإعاقة الذهنية واضطراب التوحد.

12 توفير المناهج الدراسية الصوتية للطلبة المكفوفين من الصف الأول وحتى الصف العاشر الأساسي بالتعاون مع مبادرة «بصيرة» على موقع المجلس الأعلى الإلكتروني من خلال رابط خاص بها.

13 توفير المناهج الدراسية للطلبة الصم بلغة الإشارة من خلال قناة على اليوتيوب لشرح المواد الدراسية من الصف الأول الأساسي ولغاية الصف الثالث الأساسي وكذلك للصف الثاني ثانوي بلغة الإشارة من خلال الدخول لرابط القناة المتاح على موقع المجلس الإلكتروني.

14 تطوير تطبيق تعليمي إلكتروني (استقلالية) للطلبة المكفوفين وضعاف البصر بهدف تمكينهم من الوصول للمناهج الوطنية في المملكة الأردنية الهاشمية، بالإضافة لتوفير مجموعة من المواد الإثرائية بما فيها القصص والكتب اللامنهجية بأشكال ميسرة وبصيغ مختلفة «ورد» (WORD) و«صيغة» (PDF) وملفات صوتية وذلك لضمان حقهم في التعليم المباشر والتعليم عن بعد بالتعاون مع مبادرة «بصيرة».

15 دعم مشروع التعليم عن بعد لمركز الرجاء للتربية الخاصة من خلال اتفاقية ما بين المجلس والمركز لتوفير تعليم عن بعد للطلبة ذوي الإعاقة الذهنية المسجلين لديهم من خلال دعم شراء أجهزة لوحية وخطوط إنترنت وتوفير اشتراكات شهرية للإنترنت.

التحديات:

وهنا لا بد من الإشارة إلى أنّ جائحة كورونا كشفت الخلل في شمولية الإجراءات الحكومية لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة سواء المطبقة قبل الجائحة أو الإجراءات التي تم تنفيذها استجابة للجائحة ومن الأمثلة على ذلك:

1. قرار إغلاق مراكز ومؤسسات التربية الخاصة كافة دون مراعاة لخصوصية تلك المراكز والمؤسسات، خاصة أنّ أعداد الطلبة ذوي الإعاقة فيها قليلة حيث لا تتجاوز (6 - 7) في الغرفة الصفية، وبالتالي يمكن مراعاة إجراءات السلامة العامة، إلا أنه تم إغلاق المدارس والمراكز كافة مما انعكس سلباً على الطلبة ذوي الإعاقة الملتحقين في المراكز والمؤسسات أو المدارس؛ لأن هناك خصوصية لهم من خلال الحاجة إلى متابعة البرامج المنزلية، والخدمات المساندة؛ كالتأهيل والعلاج النطقي والطبيعي والوظيفي خاصة للأطفال المشخصين (توحد)؛ كونهم يعتمدون على نظام الروتين في ممارسة أنشطة حياتهم، إلا أنهم أصبحوا يمارسون سلوكيات غير مرغوب فيها نتيجة عدم خروجهم من المنزل والتحاقهم بالمراكز، منها العدوانية، كما أنّ البرامج الداعمة بهذا الخصوص؛ كالدعم

النفسي والاجتماعي وغيرها، لم تشمل الأشخاص ذوي الإعاقة وأسرههم بأن يتم تدريبهم على كيفية التعامل خلال الإجراءات التي تم اتخاذها، كما أنّ برامج التوعية التي صدرت -خاصة في بداية الجائحة- لم تراعى حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة كعدم استخدام ترجمة لغة الإشارة، وغير مقروءة للأشخاص المكفوفين خاصة الملصقات .

2. أما بالنسبة للطلاب ذوي الإعاقة على مقاعد الدراسة في المدارس الدامجة؛ فالطلاب ذوو صعوبات التعلم لم يتم شمولهم في برامج التعليم عن بعد، كما لم يتم مراعاة متطلباتهم وتوفير استراتيجيات داعمة لهم، وبناء على ذلك فقد طالب المجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة مراراً بفتح صفوفهم لغايات توفير البرامج الداعمة لهم فتمت الاستجابة في البداية، إلا أنه ومع ارتفاع الإصابات تم إيقاف العمل بهذا القرار.

3. الطلاب ذوو الإعاقة بشكل عام لم يتم شمول متطلباتهم في برامج التعليم عن بعد ضمن منصة التعليم عن بعد لتيسير وصول واستخدام الطلبة ذوي الإعاقة لها؛ كالطلبة المكفوفين في حاجة إلى برامج واستراتيجيات داعمة من خلال استخدام البرنامج الإلكتروني الناطق، كذلك لم يتم توفير ترجمة لغة الإشارة للطلبة الصم.

4. كما أنّ خطة الاستجابة للطوارئ التي أطلقتها وزارة التربية والتعليم لم تتضمن بنوداً تتعلق بحقوق الطلبة ذوي الإعاقة؛ حيث قام المجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة بمراجعتها وطالب بإضافة العديد من البنود المتعلقة بالطلبة ذوي الإعاقة من خلال دعمهم في التكنولوجيا وتيسير وصولهم إلى برامج التعليم عن بعد.

ثانياً: إمكانية الوصول والتصميم الشامل:

الإنجازات:

- 1** تقديم الدعم الفني لتهيئة مرافق مشروع الباص السريع سواء داخل مدينة عمان أو بين مدينتي عمان والزرقاء من خلال تهيئة مباني الركاب والمحطات الفرعية المنتشرة على طول المسار، وتهيئة الأرصفة ومواقع تحميل وتنزيل الركاب إضافة إلى تهيئة الباص نفسه.
- 2** تحديد (4) مناطق لتكون نموذجية في أقاليم المملكة الثلاث وبالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة لغايات تهيئة المرافق لوصول واستخدام الأشخاص ذوي الإعاقة؛ حيث تم مراعاة أن تكون تلك المناطق إما تجارية أو خدمية أو سياحية أو ترفيهية، إضافة إلى تطوير قدرات الكوادر الهندسية العاملة على التنفيذ في تلك المناطق من خلال الزيارات الميدانية وتقديم الاستشارات في مجال كودة متطلبات البناء للأشخاص ذوي الإعاقة.
- 3** تهيئة باص عمان العامل داخل مدينة عمان ليشمل كافة متطلبات الوصول والاستخدام للأشخاص ذوي الإعاقة.

4 متابعة أعمال مديرية الدفاع المدني في تدقيق مخططات المشاريع قيد الدراسة والتي بلغ عددها (928) مشروعاً والكشف على المباني العامة الجديدة لمنح أذونات الإشغال لها والتي بلغ عددها (551) مبنى.

5 تنفيذ زيارات ميدانية للقطاعين؛ العام والخاص، لتقديم الدعم الفني في مجال إمكانية الوصول والترتيبات التيسيرية من خلال تنفيذ (127) زيارة ميدانية للكشف على مباني مؤسسات هذين القطاعين وإعداد (70) تقريراً لتهيئتها موزعة على النحو التالي: (31) زيارة في إقليم الشمال، 79 زيارة في إقليم الوسط 17 زيارة لإقليم الجنوب) شملت هذه الزيارات الميدانية (115) زيارة لمؤسسات القطاع العام و (12) زيارة لمؤسسات القطاع الخاص.

6 تقديم الدعم الفني لوزارة الاقتصاد الرقمي والريادة لضمان تطبيق المواقع الإلكترونية الحكومية للمبادئ التوجيهية الخاصة بوصول الأشخاص ذوي الإعاقة لمواقع الويب (WCAG 2.1).

7 تقديم الدعم الفني والتعاون مع هيئة تنظيم الاتصالات وشركات الاتصالات وإدارة العمليات والسيطرة لتطوير تطبيق لتمكين الأشخاص الصم من الوصول لخدمات خط الطوارئ (114) من خلال كافة شبكات شركات الاتصال وجميع أنواع الأجهزة الذكية.

8 المشاركة مع وزارة السياحة والآثار من خلال إعداد دراسة حول مدى تهيئة كل من مدينة جرش الأثرية وأم قيس، ومنطقة جبل القلعة، ومركز زوار مأدبا، ومتحف الأردن إضافة إلى المشاركة في وضع خطة تنفيذية للسياحة الدامجة في الأردن.

9 تقديم الدعم الفني لمؤسسة التدريب المهني بموجب مذكرة التفاهم المبرمة ما بين المجلس والمؤسسة لتهيئة كل من معهد الرصيفة، والمفرق، ومعهد الأميرة تغريد في الكرك.

10 تقديم الدعم الفني لدائرة قاضي القضاة لتهيئة المحاكم الشرعية في كل من عمان، الزرقاء وعجلون.

11 تطوير القدرات الفنية للكوادر العاملة في المصارف ومعاهد التدريب المهني وجمعيات الأشخاص ذوي الإعاقة من حيث طرق التواصل الفعال مع الأشخاص ذوي الإعاقة وإمكانية الوصول والترتيبات التيسيرية.

12 تقديم الدعم الفني لوزارة العدل لتهيئة مبنى قصر العدل في العبدلي وبالتعاون مع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية.

التحديات:

عدم توافر مخصصات مالية لدى الجهات المعنية لتنفيذ إمكانية الوصول للأشخاص ذوي الإعاقة، إضافة إلى ضرورة العمل على بناء قدرات المهندسين في مجال كودة متطلبات البناء للأشخاص ذوي الإعاقة. وخلال جائحة كورونا كان هناك ضعف في آليات التواصل والتنسيق مع الجهات المعنية لتوفير متطلبات الوصول للأشخاص ذوي الإعاقة.

ثالثاً: الصحة والاعتماد:

الإنجازات:

- 1** تطوير معايير اعتماد مراكز تشخيص الأشخاص ذوي الإعاقة في الأردن، بالشراكة والتعاون ما بين المجلس الأعلى ووزارة الصحة ومجلس اعتماد المؤسسات الصحية.
- 2** تدريب المجلس الأعلى للكوادر الصحية العاملة في مختلف القطاعات الصحية وبشكل مستمر على معايير اعتماد مراكز تشخيص الأشخاص ذوي الإعاقة في المملكة، إضافة إلى التدريب على الاختبارات السيكومترية للأشخاص ذوي الإعاقة الذهنية واضطراب التوحد وصعوبات وبطء التعلم.
- 3** توقيع مذكرة تفاهم ثلاثية ما بين المجلس الأعلى ووزارة الصحة ومجلس اعتماد المؤسسات الصحية لتطوير أدلة سريرية (برتوكولات) لتشخيص الإعاقة الذهنية واضطراب طيف التوحد لتوحيد إجراءات التشخيص وتحسين جودة التقارير التشخيصية.
- 4** تدريب (18) مقيماً على المعايير الوطنية لخدمات الإعاقة الذهنية واضطراب التوحد لغايات تحسين جودة الخدمات المقدمة في المؤسسات العاملة في مجال الإعاقة بناء على تلك المعايير.
- 5** إطلاق مبادرة «شدة وبتزول» بالشراكة مع الجمعية الأردنية لرعاية مصابي الحبل الشوكي وجمعية أطباء الطب الطبيعي وأمراض المفاصل والتأهيل في نقابة الأطباء وأطباء من وزارة الصحة، تضمنت تقديم حزمة من الخدمات الطبية للأشخاص ذوي الإعاقة خلال جائحة كورونا شملت تأمين العلاجات اللازمة حسب الحالة المرضية، وتقديم المشورة الطبية الهاتفية والزيارات المنزلية للحالات الطارئة والغيار على الجروح والتقرحات، بالإضافة إلى صيانة بعض الأجهزة الطبية والأطراف الاصطناعية وتأمين الأشخاص ذوي الإعاقة بالأدوية والعلاجات الدورية.
- 6** خلال جائحة كورونا تم تقديم مجموعة من المساعدات العينية من خلال تأمين سماعات وبطاريات للأشخاص الصم.
- 7** تطوير مجموعة من الفيديوهات التوعوية المهيأة للأشخاص ذوي الإعاقة للوقاية من فيروس كورونا ونشرها على موقع المجلس.

التحديات:

- 1** صعوبة وصول الأشخاص ذوي الإعاقة إلى الخدمات الصحية والمستلزمات الطبية وضعف التوعية لهم في مجال إجراءات الوقاية والسلامة العامة من فيروس كورونا مما استدعى اتخاذ المجلس لمجموعة من الإجراءات المذكورة أعلاه.
- 2** أما فيما يتعلق بالاعتمادية فنهاك تحدٍ يكمن في توسيع نطاق مفهوم الاعتمادية في القطاع الاجتماعي وخاصة في مجال الإعاقة، إضافة إلى توفير الموارد المالية اللازمة لرفع كفايات المؤسسات والعاملين فيها وفقاً للمعايير الصادرة عن المجلس الأعلى.
- 3** ضرورة العمل على توحيد إجراءات ومسارات التشخيص للأشخاص ذوي الإعاقة على المستوى الوطني.
- 4** عدم توفر النشرات والمعلومات التوعوية بطرق مهيأة للأشخاص ذوي الإعاقة باختلاف أنواع إعاقاتهم من مصدرها.
- 5** عدم توفر تعليمات الوقاية من فيروس كورونا وطرق الإبلاغ عنها في حال الإصابة به بطرق مهيأة للأشخاص ذوي الإعاقة.
- 6** عدم إتاحة خطوط الطوارئ والخطوط الساخنة للاستعلام عن الفيروس والإبلاغ عن أي طارئ بطرق ميسرة للأشخاص ذوي الإعاقة السمعية؛ حيث إنّ خط الطوارئ المخصص للأشخاص ذوي الإعاقة السمعية رقم 114 تم تحويل العديد من كوادره المدربة على لغة الإشارة للعمل على خط الطوارئ 911 بسبب الضغط على المكالمات التي ترد له؛ مما أدى إلى محدودية الاستفادة من الخدمة المقدمة من قبل الأشخاص الصم.
- 7** وجود الأشخاص ذوي الإعاقة في مراكز إيوائية يجعلهم أكثر عرضة للإصابة في حال تفشي المرض.
- 8** احتمالية إصابة الأشخاص ذوي الإعاقة الملتحقين في المدارس الدامجة ومراكز التربية الخاصة في حال فك الحظر؛ بسبب نقص مناعتهم، ونقص التوعية بالإجراءات الوقائية، ونقص التدابير الخاصة للحد من الإصابة بالفيروس مثل توفر وسائل التعقيم والمحافظة على التباعد الاجتماعي.
- 9** عدم توفر وسائل الحماية من الفيروس بأشكال ميسرة للأشخاص ذوي الإعاقة مثل؛ عدم مناسبة الكمادات للأشخاص ذوي الإعاقة السمعية؛ بسبب اعتمادهم على قراءة الشفاه وتعابير الوجه في تواصلهم بلغة الإشارة.
- 10** عدم تدريب الكوادر العاملة في القطاع الصحي على آليات التواصل مع الأشخاص ذوي الإعاقة وخاصة ذوي اضطراب التوحد وفرط النشاط الزائد.

رابعاً: المشاركة السياسية:

الإنجازات:

- 1** توقيع مذكرة تفاهم ما بين المجلس الأعلى والهيئة المستقلة للانتخاب لتأهيل (23) مركز اقتراع نموذجياً لتمكين الأشخاص ذوي الإعاقة من ممارسة حقهم بالانتخابات النيابية 2020 إضافة إلى تقديم الدعم لتوفير متطلبات وصول الأشخاص ذوي الإعاقة لمراكز الاقتراع النموذجية، وإعداد قوائم التحقق لضمان توفير الترتيبات التيسيرية والأشكال الميسرة في مراكز الاقتراع.
- 2** تدريب المجلس الأعلى ما يقارب (50) من رؤساء اللجان في المحافظات على حق الأشخاص ذوي الإعاقة في المشاركة السياسية وآداب التواصل الفعال مع الأشخاص ذوي الإعاقة.
- 3** توقيع مذكرة تفاهم مع التحالف الأردني لذوي الإعاقة لمراقبة الانتخابات النيابية 2020 وإعداد المجلس الأعلى نموذجاً لمراقبة سير العملية الانتخابية وتدريب مراقبي التحالف على آليات المراقبة للانتخابات ودوره فيها فيما يتعلق بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.
- 4** توقيع اتفاقية مع الجمعية الأردنية الأولى لمترجمي لغة الإشارة لتوفير (23) مترجم لغة إشارة من المترجمين الحاصلين على شهادة الاعتماد في مراكز الاقتراع النموذجية.
- 5** تنفيذ جلسة توعوية للأشخاص ذوي الإعاقة عبر تطبيق (زووم) عن أهمية المشاركة السياسية لهم.

التحديات:

كان هناك تحدٍ في عملية تطبيق مذكرة التفاهم ما بين المجلس والهيئة المستقلة للانتخاب؛ حيث تم الاتفاق قبل بداية الانتخابات بوقت قصير وبناء على اختيار الهيئة لمراكز نموذجية للأشخاص ذوي الإعاقة؛ إذ تم تقييم المراكز تلك من قبل فريق المجلس الأعلى، إضافة إلى تقييم المراكز الأخرى، كما قام المجلس الأعلى بتوقيع اتفاقية مع تحالف وطن لذوي الإعاقة لرصد واقع مراكز الاقتراع النموذجية والمراكز التي تم تزويدنا بما يفيد أنّها شبه مهيأة للأشخاص ذوي الإعاقة، كما رصد فريق المجلس الأعلى مدى توفير متطلبات الأشخاص ذوي الإعاقة في مراكز الاقتراع؛ حيث تم رصد تحديات واجهت الأشخاص ذوي الإعاقة مستخدمي الكراسي المتحركة من خلال عدم وصولهم لمكان الاقتراع إلا من خلال حملهم وتم رصد ذلك أيضاً على وسائل الإعلام.

خامساً: الحق في العمل:

نصت المادة (45) من نظام الخدمة المدنية على ما يكفل تعيين الأشخاص من ذوي الإعاقة وفقاً لتقرير يصدر عن لجنة تكافؤ الفرص، حيث شكلت مرجعية أساسية لضمان حقهم في العمل، إلا أنّ المشكلة ما تزال موجودة عند إجراءات وزارة الصحة بموجب نظام اللجان الطبية الذي يستبعد الأشخاص ذوي الإعاقة بسبب بعض حالات الإعاقة، ويجري حالياً العمل على إعادة النظر بهذا النظام، ونتمنى أن تزال هذه المعوقات التي تحول دون تعيينهم.

ويشار إلى أنّ ضعف توافر الترتيبات التيسيرية المعقولة في البنية التحتية في مؤسسات الدول يشكل عائقاً مهماً يحول دون توفير بيئة عمل مواتية لعمل الأشخاص ذوي الإعاقة.

أما بالنسبة إلى القطاع الخاص، أكدت المادة (13) من القانون على الالتزام بما نص عليه قانون حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة فيما يتصل بالنسبة المحددة لتشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة.

وكفلت المادة (14) من القانون ضمان استمرار العامل بعمله حال حدوث إعاقة له أثناء تأديته لعمله، ورغم إيجابية هذه المادة إلا أنّها لم تشر بشكل صريح إلى شرط موافقة العامل العاجز على اختيار العمل المناسب من جهة، وإلى شرط توفير صاحب العمل الترتيبات التيسيرية المناسبة لتمكينه من القيام بعمله من جهة أخرى.

حددت المادة (21) من القانون شروط انتهاء خدمة العمل للعامل والتي ذكر من بينها حالة العجز، والملاحظ أنّ الفقرة (ج) في المادة لم تشترط في حال العجز ضرورة أن يقوم صاحب العمل بتوفير الترتيبات التيسيرية للعامل من ذوي الإعاقة؛ لأن مفهوم العجز يمكن أن يتم تجاوزه من خلال توفير تلك التدابير، مما يجعل العامل في حالة العجز والتي هي مرتبطة بحالة الإعاقة بقرار طبي، عرضة لإنهاء خدماته رغماً عنه.

وتعكف وزارة العمل حالياً على وضع مسودة لنظام تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة لسنة 2020، حيث قامت الوزارة بإعداد هذه المسودة وذلك بالتشاور مع كافة الجهات المعنية من المجلس الأعلى للأشخاص ذوي الإعاقة ومؤسسات حكومية ومنظمات مجتمع مدني والأشخاص من ذوي الإعاقة، وأهم ما تضمنه النظام تعريف لمدرّب العمل والدور المنوط به والترتيبات التيسيرية المعقولة والأشكال الميسرة وإمكانية الوصول والتميز على أساس الإعاقة.

التوصيات:

- الرقابة على مراكز ومؤسسات التربية الخاصة من حيث مستوى تقديم الخدمات ومراعاة حقوق الطلاب بأفضل صيغة وشكل ممكن.
- مراعاة استدامة عمل مراكز ومؤسسات التربية الخاصة في ظل جائحة كورونا مع ضرورة توفير إجراءات السلامة العامة.
- شمول الطلاب ذوي الإعاقة في المدارس الدامجة ببرامج التعليم عن بعد، خاصة الطلبة المكفوفين.
- تعزيز آليات التواصل والتنسيق مع الجهات المعنية لتوفير متطلبات الوصول للأشخاص ذوي الإعاقة.
- الالتزام بكودة البناء الوطني فيما يتعلق بإمكانية الوصول الخاصة بالأشخاص ذوي الإعاقة.
- توفير مخصصات مالية لدى الجهات المعنية لتنفيذ إمكانية الوصول للأشخاص ذوي الإعاقة.
- توفير الترتيبات التيسيرية المعقولة في كافة مؤسسات الدولة وفي القطاع الخاص في المجالين؛ الصحي والتعليمي وغيرهما.
- توسيع نطاق مفهوم الاعتمادية في القطاع الاجتماعي، وخاصة في مجال الإعاقة، إضافة إلى توفير الموارد المالية اللازمة لرفع كفايات المؤسسات والعاملين فيها.
- توفير النشرات والمعلومات التوعوية الصحية من مصدرها، وخاصة ذات الصلة بكورونا، بطرق مهيأة للأشخاص ذوي الإعاقة، باختلاف أنواع إعاقاتهم.
- تعديل نظام اللجان الطبية بحيث يلغى شرط اللياقة الصحية للأشخاص ذوي الإعاقة من أجل تعيينهم في القطاع العام.
- إصدار نظام تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة.
- تعديل قانون العمل بحيث يشترط توفر الترتيبات التيسيرية المعقولة في بيئة العمل.

04 حقوق اللاجئين⁹⁹

أعداد اللاجئين والإطار القانوني:



يبلغ عدد الأشخاص الذين تعنى بهم المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في الأردن والمسجلين لديها حتى تاريخ 15 كانون الثاني/ يناير 2021 هو 752416 لاجئاً من إجمالي 52 جنسية، نحو 663210 سوريين يشكلون ما نسبته 88% من مجموع المسجلين و66773 عراقياً، 14192 يمينياً، 6038 سودانياً، 727 صومالياً، و1476 من جنسيات أخرى مسجلة لدى المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، ويعيش من اللاجئين السوريين في المخيمات 127336، وفي خارج المخيمات 535844.

وفي حين أنّ الأردن لم يصادق على اتفاقية الأمم المتحدة للعام 1951 المتعلقة بوضع اللاجئين والبروتوكول الإضافي للعام 1967، مع ذلك احتضنت المملكة لاجئين منذ عشرات السنين، ورغم ما كفله النص الدستوري في المادة 21 منه: «لا يسلم اللاجئين السياسيون بسبب مبادئهم السياسية أو دفاعهم عن الحرية»، إلا أنّ التشريعات الوطنية تخلو من ذكر المركز القانوني للاجئ باستثناء ما نص عليه في مذكرة التفاهم المبرمة بين وزارة الداخلية والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين؛ إذ يشوب هذه المذكرة ضعف من حيث قيمتها القانونية كونها لم تمر بإجراءاتها الدستورية.

99 . ساهم في إعداد هذه الجزئية النهضة العربية (أرض) ومركز تمكين للمساعدة القانونية.

المحافظة	النسبة	العدد
عمان	29.5%	195303
المفرق	24.9%	164745
إربد	20.6%	136353
الزرقاء	14.6%	96914
البلقاء	2.8%	18284
مادبا	2%	13047
جرش	1.4%	9363
الكرك	1.3%	8499
معان	1.3%	8399
عجلون	1%	6513
العقبة	0.6%	3718
الطفيلة	0.3%	1686

أعداد اللاجئين السوريين المسجلين في الأردن

إنجازات في مجال اللجوء:

لقد حققت الحكومة الأردنية العديد من الإنجازات التي كان من شأنها تحسين الظروف المعيشية للاجئين السوريين في الأردن، ومن أبرز هذه الإنجازات ما يلي:

- لقد أبدت الحكومة الأردنية مرونة واضحة في الاستجابة إلى أحد أهم التحديات التي واجهت اللاجئين السوريين ألا وهي عدم حيازة أعداد كبيرة من اللاجئين لأوراقهم الثبوتية، ولما لذلك من أثر سلبي على النساء اللاجئات تحديداً؛ حيث استمعت إلى توصيات منظمات المجتمع المدني العاملة في هذا الشأن وأتاحت الفرصة للاجئين لتصويب أوضاعهم من حيث تسجيل عقود زواجهم واستصدار شهادات ميلاد للأطفال اللاجئين، الأمر الذي وفر الحماية القانونية التي لم تكن متاحة مسبقاً لعدد كبير من اللاجئين.
- اتخذت الحكومة الأردنية جملة من الإجراءات لتعزيز انخراط اللاجئين واللاجئات السوريات في سوق العمل الأردني الذي كان له الأثر المباشر في تحسين المستوى المعيشي للاجئين واللاجئات السوريات، وخصوصاً أولئك اللاتي يرأسن عوائلهن¹⁰⁰.

100 ورقة عمل صادرة عن منظمة النهضة العربية للديمقراطية والتنمية (خدمات التوثيق للاجئين السوريين في الأردن الممارسات الجيدة والتحديات 2020). <https://firebasestorage.googleapis.com/v0/b/ardd-94d08.appspot.com/o/publications%2F5pp2ilwiyej.pdf?alt=media&token=b550adea-ec8b-42af-9ba7-0426ad92007a>

- قيام الحكومة الأردنية بفتح المدارس أمام الطلبة السوريين بغض النظر عن حيازتهم للوثائق الثبوتية التي كانت في السابق متطلباً لقبول الطلاب على مقاعد الدراسة، الأمر الذي أتاح للعديد من الطلبة السوريين الالتحاق بالدراسة، وفي تقرير شاركت فيه منظمة النهضة العربية وتم إعداده من خلال تحالف جونايف وجيف بعنوان «ترجمة الأقوال إلى أفعال: ميثاق الأردن» حيث يظهر التقرير أنّ عدد الملتحقين من الأطفال السوريين في المدارس الأردنية بلغ 136,437 طفلاً مع تمديد الإعفاء من تقديم الوثائق اللازمة للتسجيل للعام الدراسي 2018-2019.¹⁰¹
- لقد بذلت الحكومة الأردنية جهوداً كثيرة في إطار توفير الحماية للاجئين السوريين، ويبدو هذا جلياً من خلال العمل الدؤوب الذي تقوم به العديد من الدوائر الأمنية وعلى رأسها وحدة مكافحة الاتجار بالبشر بالتنسيق عن كثب مع منظمات المجتمع المدني والجهات الدولية المعنية لحماية النساء من الوقوع ضحية للاتجار بالبشر.

عمل اللاجئين في ظل كورونا:

- سُمح لبعض الفئات من اللاجئين بالعمل في مهن معينة بصورة نظامية، إلا أنّ العديد من اللاجئين غير المصرح لهم بالعمل يعملون بصورة غير نظامية.
- أثرت الإجراءات المتخذة من تعليق العمل في القطاع الخاص، وفرض حظر التجوّل والتنقل على معظم العاملين، ومن خلال الرصد المنفذ من قبل مركز تمكين للمساعدة القانونية خلال فترة الحظر وما بعدها، تبين أن شكاوى العمال اللاجئين توزعت كالتالي:
- 15% من الشكاوى تركزت في الأمور المتعلقة بالأجور والإجازات ومنها؛ حجز أجور شهر آذار/ مارس، وإجبار العمال على توقيع إجازة غير مدفوعة الأجر أو احتساب أيام العطلة من الإجازات السنوية.
- 63% من الحالات المرصودة توقف فيها العمل بشكل كامل بسبب تعليق العمل في القطاع الخاص، الذي تبعه قرار بفرض حظر التجول، مما أدى إلى خسارة العمال دخلهم، وبشكل خاص من يعمل بنظام المياومة منهم.
- أما الحالات المتعلقة بإنهاء خدمات العاملين بسبب إنتشار فيروس كورونا بلغت 8%، فيما أجبر 3% من العاملين في قطاعات حيوية ولم يُستخرج تصريح تنقل لهم بالعمل

101 «ترجمة الأقوال إلى أفعال: ميثاق الأردن» تقرير لتحالفين يضمن أكثر من 105 منظمات دولية ووطنية غير حكومية في الأردن يسلط الضوء على التقدم والتحديات في الاستجابة لأزمة اللاجئين السوريين في المملكة.

<https://ar-dd-j-o.org/ar/Publications/Jordan-ngos-forum-and-ingos-forum-in-jordan-launch-a>

- والمبيت في المكان ذاته (مكان العمل) مع التهديد بإلحاق العقوبات بهم في حال الرفض.
- فيما أفاد %11 أنهم لم يتعرضوا لانتهاكات وتمثلت ملاحظاتهم حول عدم توفر وسائل نقل عام، واعتمادهم على التطبيقات الذكية قبل إيقافها مما حملهم أعباء مالية كبيرة.

التوصيات:

- مصادقة الأردن على اتفاقية 1951 أو إنشاء قانون وطني للجوء كي ينظم عملية اللجوء.
- يتوجب على الحكومة الأردنية المضيّ قدماً بتأمين الحماية اللازمة للاجئين في الأردن من الانتهاكات التي يتعرضون لها وخصوصاً تلك الناجمة عن فقدانهم للوثائق الثبوتية المهمة 102.
- يجب على الحكومة الأردنية صون حقوق اللاجئين المقيمين في الأردن، وخصوصاً حقوقهم في الحياة: الحرية والأمان والمعاملة الإنسانية للموقوفين والتنقل والإقامة والتجمع السلمي وتكوين الجمعيات وإنشاء النقابات 103.
- تمكين اللاجئين من مختلف الجنسيات من الاستفادة من التسهيلات الممنوحة للاجئين واللاجئات السوريات لاستصدار تصاريح عمل وذلك عن طريق تلبية الاحتياجات الخاصة بالنساء مثل: الحاجة إلى آليات حماية فعالة للحفاظ على حقوقهن وعدم وقوعهن ضحايا للاتجار بالبشر.
- توفير الحماية اللازمة للاجئين السوريين في قطاعات العمل المختلفة؛ لا سيما الزراعية والصناعية والحفاظ على كافة حقوقهم، والتأكد من عدم قيام أصحاب العمل باستغلالهم عن طريق إجبارهم على العمل لساعات طويلة دون تعويض أو الامتناع أو التأخر عن دفع أجورهم، وهي بحد ذاتها مخالفات صريحة لقانون العمل والعمال.
- تعديل قانون العمل الأردني ليعترف باللاجئين كفئة عاملين مستقلة، وبالتالي تضمين آليات وأدوات الحماية الواردة بالقانون الدولي وتفعيل آليات متابعة للانتهاكات التي قد تقع بحقهم في أماكن عملهم، وعدم الطلب بإلغاء تسجيلهم كلاجئين أو طالبي لجوء مقابل الحصول على تصريح العمل.
- منح تسهيلات للحصول على تصاريح عمل لكافة اللاجئين الموجودين في الأردن أسوة بالتسهيلات الممنوحة للاجئين السوريين وذلك ليصبح بمقدورهم أيضاً توفير سبل العيش الكريم لهم ولعوائلهم.

102 ورقة عمل صادرة عن منظمة النهضة العربية للديمقراطية والتنمية (خدمات التوثيق للاجئين السوريين في الأردن الممارسات الجيدة والتحديات (2020). <https://firebasestorage.googleapis.com/v0/b/ardd-94d08.appspot.com/o/publications%2F5pp2ilwiyej.pdf?alt=media&token=b550adea-ec8b-42af-9ba7-0426ad92007a>

103 «ترجمة الأقوال إلى أفعال: ميثاق الأردن» تقرير لتحالفين يضمن أكثر من 105 منظمات دولية ووطنية غير حكومية في الأردن يسلط الضوء على التقدم والتحديات في الاستجابة لأزمة اللاجئين السوريين في المملكة. <https://ardd-jo.org/ar/Publications/jordan-ngos-forum-and-ingos-forum-in-jordan-launch-a>

- توفير الرعاية الصحية المجانية لكافة اللاجئين بغض النظر عن وضعهم المادي أو حيازتهم الوثائق اللازمة.
- إتاحة فرص التعليم للاجئين المقيمين في الأردن من كافة الجنسيات وذلك لضمان حصول جميع أطفال اللاجئين في الأردن على فرص تعليمية متساوية و متكافئة.
- الالتزام بمبدأ عدم الإبعاد وإعطاء اللاجئين فرصة حقيقية للطعن في أي قرار ينطوي على ترحيلهم، بالإضافة إلى التأكد من أنهم لن يواجهوا خطر التعذيب أو الأذى الجسيم، وإتاحة فرصة عادلة لهم لإثبات حاجتهم للحماية.
- يحب على الحكومة الأردنية أن تلعب دوراً فاعلاً في أي جهود سياسية تسعى إلى تحقيق الاستقرار ومنع تفاقم أزمات اللجوء في المنطقة، بالإضافة إلى توفير حلول دائمة للأزمات الحالية تمكّن اللاجئين من أن يعيشوا حياتهم بكرامة وسلام¹⁰⁴.
- على المفوضية السامية لشؤون اللاجئين بذل المزيد من الجهود لجلب التمويل الدولي، وعلى المجتمع الدولي تحمل مسؤولياته تجاه اللاجئين وخاصة السوريين وذلك من خلال الإسراع في حل المشكلة في سوريا وتوفير الدعم المالي اللازم لتوفير الخدمات للاجئين.

104 «ترجمة الأقوال إلى أفعال: ميثاق الأردن» تقرير لتحالفين يضمن أكثر من 105 منظمات دولية ووطنية غير حكومية في الأردن يسلط الضوء على التقدم والتحديات في الاستجابة لأزمة اللاجئين السوريين في المملكة.

<https://ar-dd-jo.org/ar/Publications/jordan-ngos-forum-and-ingos-forum-in-jordan-launch-a>

05 حقوق الأشخاص المتعاشين مع نقص المناعة

البشري¹⁰⁵

التشريعات



يوجد في الأردن عدد من القوانين والأنظمة والتعليمات التي تتعلق بالمتعاشين مع فيروس HIV والفئات الأكثر عرضة للإصابة به، إلا أنّ أغلبها - وللأسف الشديد - تنتهك حقوقهم وتضع عراقيل أمام تمتعهم بالحقوق والامتيازات التي أقرتها هذه التشريعات، وبعضها غير مفعلة ويتم مخالفتها دون أدنى مسؤولية على مخالفيها؛ وبالتالي فإنّها تشكل انتهاكاً صارخاً لحقوق هذه الفئة، وهي على النحو التالي:

أولاً: قانون الضمان الاجتماعي وتعديلاته رقم (1) لسنة 2014:

عرفت المادة (2) من القانون العجز الكلي الطبيعي الدائم بأنه: (العجز غير الناشئ عن إصابة العمل وغير القابل للشفاء ويحول كلياً وبصفة دائمة دون مزاولة المؤمن عليه لأي مهنة أو عمل).

بالرغم من خلو القانون من أية نصوص إلا أنّه يعتبر العمال المصابين بفيروس HIV أصحاب عجز كلي طبيعي دائم، ولا يعتبر العمال المصابين أصلاً بفيروس HIV مؤهلين للحصول على راتب اعتلال العجز عند انتهاء خدمتهم بسبب تدهور وضعهم الصحي.

نصت المادة 67/ ب: «لا يستحق المؤمن عليه راتب اعتلال العجز الكلي الطبيعي الدائم أو راتب اعتلال العجز الجزئي الطبيعي الدائم عن حالات العجز السابقة لشموله بأحكام هذا القانون»، وبالتالي فإنّ إصابة المؤمن عليه بمرض الإيدز غالباً ما تكون سابقة وتحرمه من الاستفادة من تلك التأمينات.

ثانياً: قانون المخدرات والمؤثرات العقلية رقم (23) لسنة 2016

اتسم قانون المخدرات والمؤثرات العقلية باعتماده على الفلسفة العقابية وتغليظ وتشديد العقوبات وتجريم مستخدمي المخدرات كما هو مبين أدناه:

بموجب المادة (7) «يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد على ثلاث سنوات وبغرامة لا تقل عن ألف دينار ولا تزيد على خمسة آلاف دينار كل من أدخل أو أخرج أو حاز أو أحرز أو اشترى أو سلم أو تسلّم أو نقل أو أنتج أو صنع أو خزن مواد مخدرة أو مؤثرات عقلية أو زرع نباتاً من النباتات التي ينتج منها مواد مخدرة أو مؤثرات عقلية ولم يكن الإقدام على أي فعل من هذه الأفعال بقصد الاتجار بها أو لتعاطيها وفي غير الحالات والأحوال المرخص بها قانونياً».

بموجب الفقرة (و) من المادة (9): «لا تقام دعوى الحق العام على من يتعاطى المواد المخدرة والمؤثرات العقلية، أو يدمن عليها إذا تقدم قبل أن يتم ضبطه من تلقاء نفسه، أو بوساطة أحد أقربائه إلى المراكز المتخصصة للمعالجة التابعة لأي جهة رسمية، أو إلى إدارة مكافحة المخدرات، أو لجأ لأي مركز أمني طالباً معالجته».

وينطبق ذلك على المدمنين من البالغين، والذين يجري تحويلهم إلى إحدى المصحات المتخصصة بمعالجة متعاطي المواد المخدرة والمؤثرات العقلية، أما الأحداث، فلا توجد أي مراكز متخصصة لمعالجتهم؛ إذ يقتصر العلاج في المركز الوطني لتأهيل المدمنين التابع لوزارة الصحة، ومركز علاج الإدمان التابع لإدارة مكافحة المخدرات، على البالغين الذين تزيد أعمارهم على 18 عاماً.

بموجب الفقرة (ج) المادة (21): «لليابة العامة أو المحكمة بعد إحالة القضية إليها إلقاء الحجز التحفظي على أموال المشتكى عليه في أيّ جنائية من الجنايات المنصوص عليها في هذا القانون وأصوله وفروعه وزوجه ومنعهم من السفر إلى حين استكمال إجراءات التحقيق والفصل في الدعوى وللمحكمة أن تقرّر مصادرتها».

توسّع القانون بمنح النيابة العامة والمحكمة بعد إحالة القضية إليها -أي محكمة أمن الدولة- الصّلاحية القانونيّة لإلقاء الحجز التحفظي على أموال المشتكى عليهم في أي جنائية من الجنايات المنصوص عليها في قانون المُخدّرات والمؤثرات العقليّة وأصوله وفروعه وزوجه ومنعهم من السفر إلى حين استكمال إجراءات التّحقيق والفصل في الدعوى وللمحكمة أن تقرّر مصادرتها، وما

يتوجّب الإشارة إليه في هذا الصدد ما يلي:

- اقتصرت صلاحية إصدار قرارات الحجز التحفظي وقرارات منع السفر بالنيابة العامة ومحكمة أمن الدولة في الجرائم الجنائية فقط دون الجنحويّة منها. [2]
- توسّع المشرّع بمنح صلاحية إصدار قرارات منع السفر بموجب المادة (23/ج) لتمتد إلى أصول الجاني، وفروعه، وزوجه.
- لم يحدّد المشرّع مدة قانونيّة لقرارات الحجز التحفظي وقرارات منع السفر، فقد خلا القانون من المحدّدات الزمنيّة لسريان تلك القرارات وجعلها ذات ارتباطٍ بانتهاء إجراءات التحقيق أو الفصل في الدّعى، كما لم يُلزم المشرّع النيابة العامة والمحكمة بتسبيب قراراتها تلك.
- بموجب المادة (31): «تشكيل هيئة وطنيّة» للجنة الوطنيّة لمكافحة المخدّرات والمؤثرات العقلية» يُناب بها: رسم السياسة العامة لمكافحة انتشار المواد المخدّرة والمستحضرات والمؤثرات العقلية والسلائف الكيمائية ووضع الخطط اللازمة لتنفيذها، واقتراح آية تعديلاتٍ على هذا القانون وإعداد مشروعات الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكامه ورفعها للوزير، والمشاركة في إعداد التّعليمات والجداول والملاحق الواجب على الجهات ذات العلاقة إصدارها وفقاً لأحكام هذا القانون.
- إلا أنّه يؤخذ على تشكيل هذه اللّجنة اقتصار تمثيلها بالمؤسسات الحكوميّة فقط، ممّا يعني ذلك إغفال الدور الإيجابي الذي من الممكن أن تقوم به مؤسسات المجتمع المدنيّ في هذا النّطاق.
- بموجب الفقرة (ب) المادة (33): على الرغم مما ورد في قانون الأحداث، تنعقد محكمة أمن الدولة بصفتها محكمة أحداث للنظر في الجرائم التي يرتكبها الأحداث والمنصوص عليها في هذا القانون.
- خالف القانون «مبدأ المصلحة الفضلى للطفل» وهو أحد المبادئ التي تقوم عليها اتفاقية حقوق الطفل لسنة 1990 التي التزمت بها الدولة الأردنية وتمّ نشرها في الجريدة الرسميّة عام 2006، وذلك بمنح محكمة أمن الدولة صلاحية النّظر في الجرائم المرتكبة من قبل الأحداث والمنصوص عليها في هذا القانون.
- بموجب المادة (37): «لمجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير إجراء تعديل على أي من الجداول الملحقه بهذا القانون بحذف أي مادة منه أوإضافة أية مادة أخرى إليه أو تعديل النسب أو المواصفات أو الشروط الخاصة والمتعلقة بأي منها على أن يتم نشر ذلك في الجريدة الرسميّة».
- خالف المشرّع صراحةً مبدأ الفصل بين السّطات بتجاوزه ابتداءً للأسس الدستوريّة للتّشريع، وللأسس الرّاسخة في التّجريم، وذلك من خلال منح مجلس الوزراء الصّلاحية

القانونية لتعديل الجداول الملحقة بهذا القانون، والتي يقوم على أساسها تجريم الأفعال تبعاً للمواد المتداولة، وعليه فلا يجوز إجراء التعديل لقانون بموجب قرار تنظيمي صادر من قبل مجلس الوزراء.

ثالثاً: قانون الإقامة وشؤون الأجانب وتعديلاته رقم (24) لسنة 1973:

ينظم القانون دخول الأجانب وخروجهم وتسجيلهم ومنحهم إذن الإقامة والجزاءات والمخالفات التي تترتب عليهم فيما إذا خالفوا القانون.

تنص المادة (37) على: «لوزير¹⁰⁶ بتنسيب من المدير حقَّ إبعاد الأجانب، وله أن يأمر بتوقيف من تقرر إبعاده مؤقتاً حتى تتم إجراءات الإبعاد، ولا يسمح للأجنبي الذي سبق إبعاده بالعودة إلى أراضي المملكة إلا بإذن خاص من الوزير».

تنص تعليمات استقدام خدم المنازل الأجانب وتنظيم إقامتهم في المملكة الأردنية الهاشمية وتعديلاتها لسنة 1997 الصادرة بموجب المادة (3) من قانون الإقامة وشؤون الأجانب وتعديلاته رقم 24 لسنة 1973 بالمادة (1) منها على: «1. يسمح باستقدام الخدم الأجانب للعمل في المملكة الأردنية الهاشمية كخدم في المنازل و/أو من في حكمها، وذلك وفق الإجراءات التالية: أ. يقدم طلب الاستقدام لوزارة الداخلية من قبل المستخدم نفسه أو من يفوضه بتفويض رسمي مرفق به الوثائق التالية:

1. صورة عن دفتر العائلة المتعلق بالمستخدم.

2. صورة عن جواز سفر المستخدم.

3. شهادة خلو من الأمراض السارية مصدقة حسب الأصول.

ب. بعد تقديم الوثائق المشار إليها في الفقرة (أ) أعلاه تصدر الموافقة على استقدام الخادم للمملكة مع مراعاة أحكام قانون الإقامة وشؤون الأجانب رقم (24) لسنة 1973 وتعديلاته. يتشدد الأردن في مسألة إبعاد أي أجنبي عن أراضيه إذا تبين إصابته بمرض الإيدز، بحجة أن ذلك يؤثر على الصحة والأخلاق والآداب العامة، وقد صدرت عدد من الأحكام القضائية عن المحكمة الإدارية تؤيد قرارات الإبعاد دون الخوض في تفاصيلها كونها تشكل -حسب رأي المحكمة- صلاحيات للوزير ومدير الأمن العام حسب نص المادة (37) من قانون الإقامة، ويتضح ذلك جلياً في أحكام المحكمة الإدارية ومحكمة العدل العليا

وللتوضيح فإنّ السلطات الأردنية تقوم بترحيل غير المواطنين على أساس حالة الإصابة بفيروس نقص المناعة البشري، وتحظر الإقامة لمدة قصيرة و/ أو طويلة على أساس حالة الإصابة بفيروس نقص المناعة البشري، وتتطلب إجراء اختبار فيروس نقص المناعة البشري أو الكشف عن أنواع معينة من تصاريح الدخول والدراسة و/ أو العمل و/ أو الإقامة. حيث تقوم السلطات بما يلي:

1. اختبار فيروس نقص المناعة البشري المطلوب للحصول على تصاريح العمل.
2. اختبار فيروس نقص المناعة البشري اللازم للحصول على تصاريح الدراسة.
3. اختبارات فيروس نقص المناعة البشري المطلوبة للحصول على تصريح إقامة (أطول من 90 يوماً).

د. منع الدخول والبقاء (أقل من 90 يوماً) على أساس حالة الإصابة بفيروس نقص المناعة البشري.

هـ. يتم ترحيل غير المواطنين المصابين بفيروس نقص المناعة البشري على أساس حالة الإصابة بالفيروس، كما أسلفنا.

رابعاً: قانون مراكز الإصلاح والتأهيل وتعديلاته رقم (9) لسنة 2004

تبنى قانون مراكز الإصلاح والتأهيل نهجاً جديداً للتعامل مع السجناء يقوم على إصلاح وتأهيل المحكومين وإعادة تمهين أفراداً فاعلين في مجتمعاتهم.

المادة (27) نصت على: «للووزير بتنسيب من المدير إذا تبين وجود مرض معد أو سار في المركز إصدار أمر خطي لنقل أي نزيل إلى أي مركز مختص لعلاجه، ويعتبر هذا المكان في حكم المركز وفق أحكام هذا القانون».

قيام سلطات مراكز الإصلاح والتأهيل بحجز النزلاء المصابين بفيروس HIV في الزنازين الانفرادية وتمنعهم من الاختلاط مع غيرهم من النزلاء، وفي ذلك مخالفة صريحة لكافة التشريعات الأردنية.

خامساً: قانون الصحة العامة وتعديلاته رقم (47) لسنة 2008

المادة (17): عرفت المرض المعدي بأنه: «المرض الناتج عن الكائنات الحية الدقيقة كالبكتيريا والفيروسات والفطريات والطفيليات وما شابهها أو عن سمومها، ويمكن للعامل المسبب للعدوى أن ينتقل إلى الإنسان من مستودع أو مصدر العدوى بطريقة مباشرة أو غير مباشرة».

المادة (19): تحدثت عن عزل المصابين بالأمراض المعدية وقد نصت على:

أ. يعزل المصاب بمرض معد، ويكون العزل بالطريقة التي يقررها الطبيب بحيث يمنع تعرض الآخرين للعدوى بالمرض.

ب. للوزير أو من يفوضه اتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع انتقال العدوى للآخرين من مستودع العدوى أو مصدر العدوى.

ج. يحق للمدير أو الطبيب أو الموظف المفوض أخذ العينات المخبرية من المرضى والمخالطين أو المشتبه بإصابتهم أو من أي مواد غذائية أو مياه أو غير ذلك في حال اشتباهه بحدوث مرض معد.

الإصابة بفيروس HIV قد أدرجت ضمن الأمراض المعدية التي تستوجب تطبيق المادة 19 حيث إن العزل قد ينتهك حقوق المرضى، ويقيد حريتهم دون مبرر صحي معقول ويزيد من الوصمة والتمييز تجاههم كمرضى على الرغم من أنّ فيروس HIV لا يستدعي العزل؛ لأنه لا ينتقل عن طريق الملامسة، أو مشاركة الأدوات وحتى التنفس.

سادساً: نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013

ينظم هذا النظام مختلف جوانب إدارة وتنظيم شؤون الوظيفة والموظفين الحكوميين في الأردن من الأطر العامة لتعيين الموظفين الحكوميين وسلم الرواتب وحقوق وواجبات الموظفين بشكل عام.

تنص المادة (4) من النظام على: تركز الخدمة المدنية على المبادئ والقيم التالية:
أ. العدالة وتكافؤ الفرص.

ب. الاستحقاق والجدارة والتنافسية.

وتنص المادة (41) على: «أ. يتم التعيين في وظائف الخدمة المدنية وفق الاحتياجات التي تم إقرارها في جداول تشكيلات الوظائف بما يحقق استخدام أفضل الكفاءات وفق أسس الاستحقاق والجدارة وتحقيق مبادئ الشفافية والعدالة وتكافؤ الفرص».

تنص المادة (43) على شروط التعيين، يشترط فيمن يعين في أي وظيفة أن يكون:
أ. أردني الجنسية.

ب. أكمل الثامنة عشرة من عمره بموجب البطاقة الشخصية الصادرة عن دائرة الأحوال المدنية والجوازات، أما إذا كان يوم ولادته غير معروف اعتبر من مواليد اليوم الأول من شهر كانون الثاني / يناير من السنة التي ولد فيها.

ج. سالمًا من الأمراض والإعاقات البدنية والعقلية التي تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها بموجب قرار من المرجع الطبي المختص، على أنه يجوز تعيين ذي إعاقة ما لم تكن إعاقة تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها بشهادة من المرجع الطبي المختص.

- د. غير محكوم بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف والأمانة والأخلاق والآداب العامة.
- هـ. مستوفياً لمتطلبات إشغال الوظيفة الشاغرة وشروطه.

الممارسات:

التصرّفات والسلوكيات السلبية التي يبديها العاملون الصحيون هي التي تجعل الخدمات الصحية غير متاحة لأشدّ الفئات عرضة لمخاطر الإصابة بفيروس الإيدز وأكثرهم حاجة لخدمات الوقاية والعلاج والرعاية ذات الصلة، وتجعلها غير مقبولة بالنسبة إليهم، وينبغي إتاحة إمكانية الاستفادة من الخدمات الصحية للمتعايشين مع فيروس الإيدز ومتعاطي المخدرات حقناً والعاملين في تجارة الجنس والمثليين من الرجال في أماكن يشعرون فيها بالأمن، وتضمن لهم فيها أفضل خدمات الرعاية الممكنة دون الحكم عليهم.

حصول تجاوزات غير قانونية ولا تساعد على إعادة تأهيل مستخدمي المخدرات الذين يلجؤون إلى مراكز العلاج وإعادة التأهيل والتي ينحصر عددها فقط بمركزين متواجدين في محافظة العاصمة؛ حيث يتم طردهم من تلك المراكز عند حصول أية مشكلات من هؤلاء نتيجة الأعراض الانسحابية، كما يتم فرض رسوم على هؤلاء حال عودتهم لتلك المراكز؛ دون أي سند قانوني لقبض تلك المبالغ، كما أنه لا يتم اتباع منهجيات وبروتوكولات علاجية تناسب مستخدمي المخدرات وتراعي الفروقات بينهم، إضافة إلى ذلك لا يتوفر علاج لبعض الأمراض المرتبطة بالسلوك الإدماني خاصة لفيروس الكبد الوبائي نوع (ج) والذي يصاب به عدد كبير من مستخدمي المخدرات عن طريق الحقن.

يتعرض مستخدمو المخدرات إلى عقوبات وإجراءات مركبة ومزدوجة تشكل عائقاً أمام هؤلاء للحصول على الخدمات؛ حيث يتم إيقاع عقوبات الحبس عليهم بالاستناد إلى العقوبات الواردة في قانون المخدرات والمؤثرات العقلية، وقد يتعرضون بالوقت نفسه إلى الحبس أو الوضع تحت الإقامة الجبرية والمراقبة ومنع السفر بالاستناد إلى قانون منع الجرائم، مما يشكل انتهاكاً جسيماً لحقوق تلك الفئة.

يواجه المصابون بفيروس نقص المناعة البشري، والفئات الأكثر عرضة للإصابة به، العديد من التحديات عند الوصول والحصول على الخدمات خاصة خدمات الرعاية الصحية؛ حيث إن المعاملة التمييزية والواصفة من قبل العمال الصحيين تحرمهم من التمتع بحقوقهم في الصحة، والحصول على خدمات صحية ذات جودة عالية، كما أنّها تساهم بمنع العديد من الأشخاص من

الانفتاح والتعبير بأمانة عندما يطلبون المساعدة الطبية، إضافة إلى ذلك تحد من قدرتهم على البحث عن خدمات الوقاية والعلاج من فيروس نقص المناعة البشري، واستخدامها والالتزام بها. بالرغم من اعتبار الجودة والمقبولية من أهم المعايير لإعمال الحق بالصحة، إلا أنّ الفئات الأكثر عرضة للإصابة بالفيروس يواجهون انتهاكات عديدة على هذين المستويين؛ حيث إن خدمات الصحة الإنجابية لا تراعي احتياجات الجنسين خاصة الذكور.

فيروس نقص المناعة البشري واللاجئون:

يستضيف الأردن على مر التاريخ أعداداً كبيرة من اللاجئين، منهم اللاجئون الفلسطينيون، واللاجئون السوريون، واللاجئون العراقيون، وجدير بالذكر أنّ الأردن من الدول غير المصادقة على الاتفاقية الدولية الخاصة باللاجئين لعام 1951، وإنما هناك مذكرة تفاهم موقعة بين الحكومة الأردنية والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين عام 1998 تنظم التعامل مع اللاجئين على أراضي المملكة وحددت حقوقهم وواجباتهم وحالات طرد ورد اللاجئين إلى بلدانهم.

وتختلف معاملة اللاجئين المتعايشين مع فيروس HIV حسب جنسياتهم كما يلي:

اللاجئون الفلسطينيون: يعامل اللاجئ الفلسطيني المتعايش مع فيروس HIV في الأردن معاملة المواطن الأردني، ولا يتم إبعاده عن ديار المملكة.

اللاجئون من الجنسيات الأخرى: عادة يتم إبعادهم إلى بلادهم أو إلى دول أخرى بالاستناد إلى قانون الإقامة وشؤون الأجانب بحجة مساهم بالصحة العامة كما سبق الإشارة إليه.

التوصيات:

- اعتماد هدف جديد للوقاية من فيروس نقص المناعة البشرية بين متعاطي المخدرات بالحقن، والالتزام بضمان توافر العلاج القائم على الأدلة وإمكانية الوصول إليه، بما في ذلك برامج الحد من الضرر وإدراج منظور جنساني يعترف بالاحتياجات الفريدة للمرأة.
- إنشاء مراكز لعلاج المخدرات والمؤثرات العقلية للأحداث، واعتماد منهجيات وبروتوكولات علاجية جديدة ومتنوعة في مراكز علاج الإدمان مع مراعاة التواجد الجغرافي بحد أدنى على مستوى الأقاليم.
- إلغاء الفحص الطبي لفيروس نقص المناعة البشري من الفحوصات المعتمدة للتعيين الحكومي.
- إلغاء فحص فيروس نقص المناعة البشري من الفحوصات المعتمدة لمنح الإقامة للوافدين.
- إلغاء ترحيل واستبعاد المصابين بفيروس نقص المناعة البشري خارج البلاد عند الكشف عن إصابتهم.
- إدماج الخدمات الخاصة بفيروس نقص المناعة البشري في البرامج الاجتماعية، الرعاية الصحية وغيرها من برامج التنمية؛ وتشجيع الشراكة على جميع المستويات وتقوية الهياكل المتعددة القطاعات بشراكة القطاعات الرئيسية مثل؛ التعليم، والشباب، والعمل والإعلام، إلخ.
- تسجيل وتوثيق ومعالجة حالات الوصم والتمييز المرتبطة بفيروس نقص المناعة البشري.
- زيادة مشاركة الأشخاص المعرضين للإصابة بالفيروس والأشخاص المصابين به: إذ تمثل زيادة إشراك المصابين بفيروس نقص المناعة البشري مبدأً راسخاً منذ وقت طويل ضمن إجراءات التصدي للفيروس.
- تمويل البرامج الوطنية: ثمة حاجة ملحة إلى تعبئة الحكومات والجهات المانحة معاً لاستثمار الموارد المالية والتقنية في البرامج المركزة على حقوق الإنسان، وإلى توفير الموارد لإجراء تقييم شفاف ومستقل لما يتخذ من هذه التدابير، وينبغي تخصيص المزيد من الموارد لإعداد وتنفيذ برامج مناسبة وشاملة للتعريف بالفيروس تستهدف الأطفال، وينبغي تمكين العاملين في المجال الصحي من حماية السرية، كما ينبغي وضع آليات عاملة لإنصاف الأشخاص الذين يتعرضون لسوء المعاملة والتمييز.

(Footnotes)

1 وزارة العدل - آخر إحصائية منشورة <http://bit.ly/2Bq4vwO>

2 اسحاقيات: «لا بد من تعريف الغارمات وحصر أعداد المطلوبات» <http://bit.ly/31rveDT>

